



รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
และผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

พฤษภาคม 2559

รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
และผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

รศ.ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์	หัวหน้าโครงการ
ดร. ฐนันทน์ วิจิตรอักษร	นักวิชาการ
นางสาวชนิดา ชัยชาติ	นักวิจัยอาวุโส
นางสาวศศิวิมล ตันติวุฒิ	นักวิจัย
นายอลงกรณ์ ฉลาดสุข	นักวิจัย
นายชมนันนิศ ไชยสิงห์ทอง	นักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ภายใต้ชุดโครงการการปฏิรูปนโยบายแรงงานย้ายถิ่นในประเทศไทย

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา บริบทการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของไทยเริ่มเปลี่ยนจากการเป็นประเทศต้นทาง (Origin Country) มาเป็นประเทศปลายทาง (Destination Country) ที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา เมียนมา และลาว ปัจจัยสำคัญอันเป็นสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวประกอบด้วยนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลัก โครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุ และการศึกษาภาคบังคับที่ทำให้เด็กนักเรียนหลุดออกจากระบบการศึกษาไปเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือน้อยลง

ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดแรงกดดันในตลาดแรงงานภายในประเทศจากอุปสงค์ต่อแรงงานที่เพิ่มขึ้น ขณะที่อุปทานแรงงานลดลงอันนำไปสู่ภาวะอุปสงค์ส่วนเกินหรืออุปทานส่วนขาด โดยปกติแล้ว ภาวะดังกล่าวมักผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานในตลาดเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม แรงงานในกลุ่มไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านได้เข้ามาเติมเต็มอุปทานส่วนขาดทำให้แรงกดดันในตลาดแรงงานลดลง ผลที่ตามมาคือค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงในช่วงปี 2544-2554 แทบไม่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ค่าจ้างที่ไม่ปรับตัวเพิ่มขึ้นนี้อาจส่งผลสะท้อนกลับผลักดันให้แรงงานไทยออกจากตลาดและถูกทดแทนโดยแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

ในส่วนของแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าวสำหรับตลาดแรงงานในประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน อาทิ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงานอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทำให้ผู้ประกอบการต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของไทย การศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงของตลาดแรงงานในภาคต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตลาดแรงงานต่างด้าวในภาพรวมและรายสาขาในประเทศไทยและคาดประมาณตลาดแรงงานต่างด้าวในภาพรวมและสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะรายสาขาที่สำคัญ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและในอนาคตของประเทศไทย
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและอนาคตภายใต้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์

ขอบเขตการศึกษานี้ครอบคลุมใน 2 ประเด็นคือ

1. ศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานของไทย รวมถึงการศึกษาความต้องการในการจ้างแรงงานต่างด้าวอันประกอบด้วย กลุ่มแรงงานฝีมือ (แรงงานระดับบน) และแรงงานไร้ฝีมือ (แรงงานระดับล่าง) โดยใช้การคาดประมาณความต้องการการจ้างแรงงาน

2. วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยการทบทวนผลกระทบด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านเศรษฐกิจและตลาดแรงงานใน 2 มิติหลักคือ มิติรายได้ของแรงงานในประเทศ และมีติรายได้ประชาชาติ รวมถึงศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2. การทบทวนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในอดีต ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีเพียงแนวปฏิบัติในการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติโดยการสงวนบางอาชีพให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยสามารถเลือกประกอบอาชีพตามความพอใจของตนเองและนายจ้างได้ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์แรงงานต่างด้าวเริ่มเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เมื่อผู้หลบหนีภัยทางการเมืองที่พักพิงและผู้รอการเดินทางไปประเทศที่สาม (POC – Personal of Concern) ซึ่งคือกลุ่มนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศเมียนมาทะลักเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมากเพื่อหลบภัยและหางานทำ (อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์การปราบปรามกวาดล้างนักศึกษาและประชาชนจนกลายเป็นจลาจลทางการเมือง) ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจไทยได้พัฒนาและขยายตัวไปค่อนข้างมากทำให้ต้องการแรงงานระดับล่าง (ไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ) จำนวนมากโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้าง และประมง เมื่อประเทศไทยเปิดพรมแดนตามนโยบายเปลี่ยนสนาามรบเป็นสนาามการค้าในปี พ.ศ. 2532 และด้วยภาวะทางเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานจำนวนมากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนได้เรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตจ้างงานแรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้อง

ผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องแก้ปัญหาการขยายตัวของแรงงานย้ายถิ่นผิดปกติในประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลมีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานผิดกฎหมายโดยเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรกสำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมาและกำหนดพื้นที่ที่นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้เพียง 9 จังหวัดชายแดนใน 27 ประเภทกิจการ และให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัว

รัฐบาลมักใช้วิธีออกมติคณะรัฐมนตรีในการประกาศผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากสามประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมา กัมพูชา และลาว สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเป็นคราวๆ ไป หลังจากนั้น รัฐบาลได้วางแนวปฏิบัติในการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 การประกาศผ่อนผันนี้อยู่บนแนวคิดของการควบคุมจำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาตและผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรเท่านั้น โดยประเภทของกิจการและพื้นที่ที่ผ่อนผันนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2558 ยังคงเป็นการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่เป็นระยะสลับกับการขยายเวลาผ่อนผันและต่ออายุใบอนุญาตให้แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกเพื่อให้การพิสูจน์สัญชาติเสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำทะเบียนในระดับประเทศนี้ถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากตัวเลขแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนมักลดลงอย่างรวดเร็วหลังจากที่เปิดจดทะเบียนหรือผ่อนผัน ขณะที่ผู้ย้ายถิ่นไม่จดทะเบียนหรือมีสถานะผิดกฎหมายกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นตกหล่นจากระบบทะเบียนเนื่องจากเห็นว่าการจดทะเบียน

เป็นเรื่องยุ่งยาก สับสน และมีค่าใช้จ่ายสูง หรือไม่ก็ขาดคุณสมบัติที่จะสามารถจดทะเบียนได้ นอกจากนั้น การจำกัดอาชีพให้แรงงานต่างด้าวจากสามประเทศเพื่อนบ้านทำงานได้เพียงการเป็นกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านนั้นยังไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าวและสถานการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้นจริง

อย่างไรก็ตาม จากนโยบายการจดทะเบียนที่ยังไม่ประสบความสำเร็จนักทำให้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การปรับเปลี่ยนนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศไทยเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2545/2546 ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการจัดการเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่วางเป้าหมายสูงสุดว่าประเทศไทยจะไม่มีแรงงานผิดกฎหมายที่ต้องผ่อนผันให้ทำงานอีกต่อไป หลังจากนั้น รัฐบาลไทยและรัฐบาลจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memoranda of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) หรือเรียกสั้นๆ ว่า MOU ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกันอภิปรายแบบทวิภาคีในเรื่องที่มีผู้ย้ายถิ่นข้ามแดนอย่างผิดปกติดังกล่าวเป็นจำนวนมากและพยายามร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

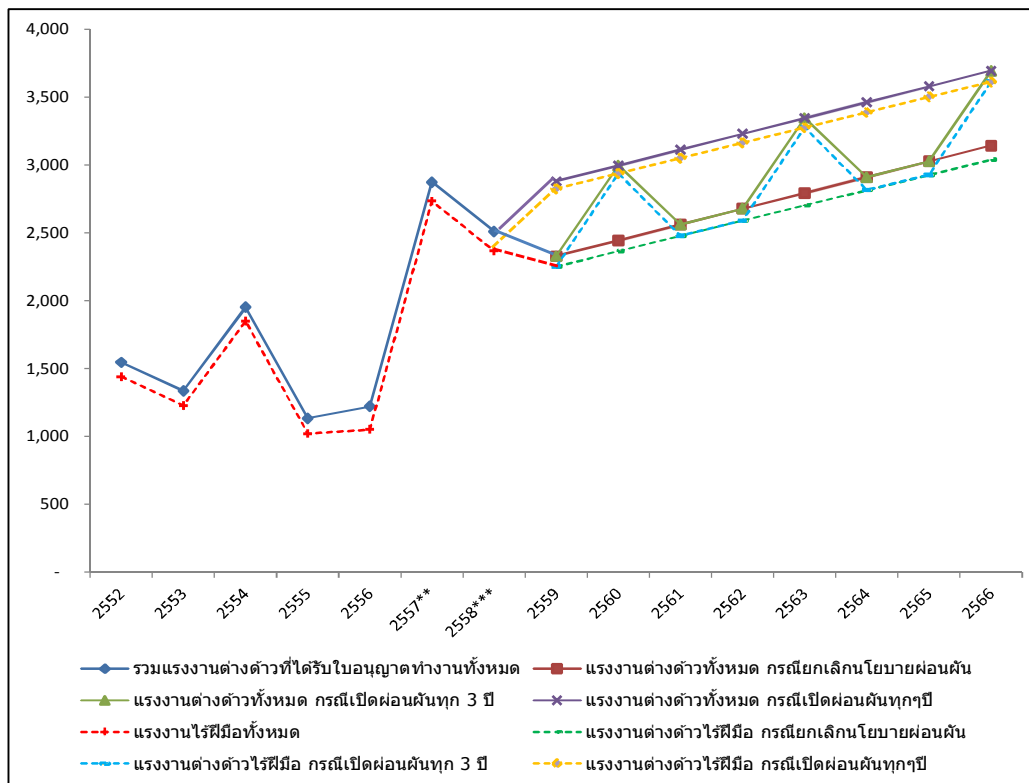
เนื่องจากกระบวนการจ้างงานผู้ย้ายถิ่นภายใต้ MOU นี้เป็นเรื่องซับซ้อน ใช้เวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้ผู้ย้ายถิ่นจำนวนน้อยมากใช้ช่องทางนี้เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม MOU ฉบับนี้ทำให้เกิดกลุ่มแรงงานต่างด้าวฝีมือต่ำประเภทใหม่ขึ้นมาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2549 กล่าวคือ แรงงานย้ายถิ่นปกติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามซึ่งเข้ามาตามขั้นตอนที่ระบุไว้ใน MOU ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มีหนังสือเดินทาง การตรวจประทับตรา (วีซ่า) ของประเทศไทย และใบอนุญาตทำงานที่มีผลใช้ได้เป็นเวลา 2 ปีและสามารถต่ออายุได้อีก 2 ปีในกรณีที่ยังทำงานต่อไป การทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นช่องทางทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างปกติแต่ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ได้ประโยชน์จากช่องทางนี้มีจำนวนน้อยมาก นอกจากนั้น ขั้นตอนที่ยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่สูงทำให้แรงงานต่างด้าวอีกเป็นจำนวนมากเลือกที่จะหลบหนีเข้าเมืองและแอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย

3. การประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวพบว่าแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติประกอบด้วยเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องกฎหมายต่อไป ในการประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวสำหรับการศึกษานี้ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติโดยจำลองเหตุการณ์นโยบายการเปิดผ่อนผันสำหรับแรงงาน 3 สัญชาติเป็น 3 กรณีคือ 1) รัฐบาลยกเลิกนโยบายผ่อนผัน 2) รัฐบาลเปิดผ่อนผันทุกปี และ 3) รัฐบาลเปิดผ่อนผันทุก 3 ปี

แผนภาพที่ 1 ประเมินการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวทั้งหมดและกลุ่มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือระหว่าง ปี พ.ศ. 2559-2566

หน่วย: พันคน



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

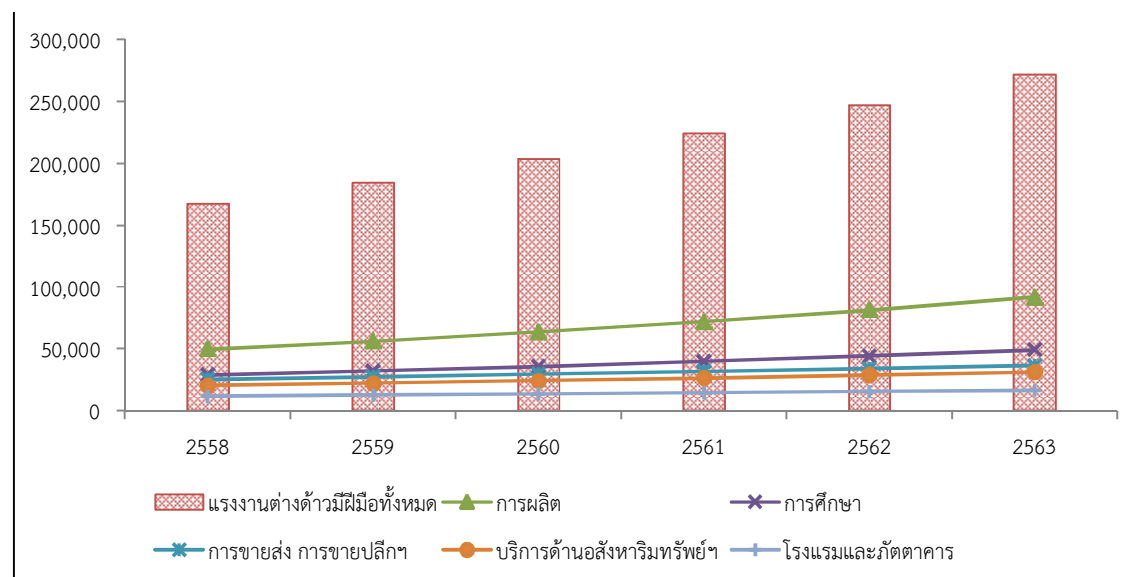
ผลการประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวพบว่า แนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยรวมทุกประเภทและแรงงานต่างด้าวกลุ่มไร้ฝีมือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงงานต่างด้าวที่มาขอจดทะเบียนส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือคิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนทั้งหมด ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวนั้นมาจากนโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติประกอบด้วยเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายต่อไปและนโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบรัฐต่อรัฐ (MOU) สำหรับการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2566 นั้นพบว่าในกรณีที่ไมเปิดผ่อนผันจะมีแรงงานประมาณ 3 ล้านคน ขณะที่กรณีการเปิดผ่อนผัน (ทุกปีหรือทุก 3 ปี) จะอยู่ที่ประมาณ 3.5 ล้านคน (แผนภาพที่ 1)

ขณะที่แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวมีฝีมือตามแผนภาพที่ 2 นั้นเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2563 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมีฝีมือทั้งหมดประมาณ 271,924 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2563 มีอัตราการเติบโตร้อยละ 12.94 ต่อปี ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีแรงงานมีฝีมือมากที่สุดตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 34 ต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวมีฝีมือทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ อุตสาหกรรมด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มของการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือหรือแรงงานต่างด้าวที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาในอุตสาหกรรม

ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือแล้วยังมีสัดส่วนน้อยมากคิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนทั้งหมด ผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมในประเทศไทยยังต้องการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในสัดส่วนที่มากกว่าแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ

แผนภาพที่ 2 ประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรงงานฝีมือระหว่างปี 2558 – 2563

หน่วย: คน



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

4. การวิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าว

การวิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าวในระดับอุตสาหกรรมใช้วิธีการ panel regression ประมาณค่าแบบจำลองที่ใช้ข้อมูลในลักษณะ pseudo panel data ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2557 พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้แก่ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน (ซึ่งเป็นตัวแปรแทนปัจจัยการผลิต) ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (ซึ่งเป็นตัวแปรแทนผลผลิต) และค่าจ้างที่แท้จริง กรณีของสัดส่วนทุนต่อแรงงานนั้นสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับความต้องการแรงงานต่างด้าว นั่นหมายความว่าเมื่อเทคโนโลยีการผลิตเปลี่ยนแปลงไปใช้ทุนมากขึ้น ความต้องการแรงงานต่างด้าวจะลดลง ขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงและผลผลิตสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวสะท้อนถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมาจากผลผลิตและค่าจ้างที่แท้จริงที่เพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่แท้จริงนี้ส่งผลให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานไทย

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยจำแนกรายกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อดูผลการเปลี่ยนแปลงระยะยาว (time series) พบว่า สัดส่วนทุนต่อแรงงานในภาคการศึกษาและกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคม และการบริหารส่วนบุคคลอื่น ๆ สัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับความต้องการแรงงานต่างด้าว ขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงในภาคการผลิต ก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคารส่งผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในทิศทางเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าวเป็นรายปีเพื่อดูผลการเปลี่ยนแปลงระหว่างภาคกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (cross section) พบว่า สัดส่วนทุนต่อแรงงานสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเกือบทุกปี

5. การวิเคราะห์ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานในไทยของแรงงานต่างด้าวนั้นใช้วิธีตามแบบของ Borjas (2013) โดยคำนวณค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อุตสาหกรรมที่ใช้ในการวิเคราะห์มีจำนวน 7 อุตสาหกรรมประกอบด้วย 1) การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้ 2) การประมง 3) การผลิตอุตสาหกรรม 4) การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน 5) โรงแรมและภัตตาคาร 6) ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล และ 7) ก่อสร้าง

จากการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยพบว่า ในปี พ.ศ. 2557 ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลได้รับผลกระทบคิดเป็นร้อยละ 45.60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การประมงและโรงแรมและภัตตาคารส่งผลกระทบต่อการจ้างงานของแรงงานไทยคิดเป็นร้อยละ 16.48 และ 2.05 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในอุตสาหกรรมอื่นๆ ตามลำดับ อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่องานไทยส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีแรงงานไทยทำงานอยู่น้อย สาเหตุหนึ่งอาจมาจากค่าจ้างที่ต่ำและงานที่หนักซึ่งทำให้แรงงานไทยเปลี่ยนไปทำงานที่ได้ค่าจ้างที่สูงกว่าและงานไม่หนักมาก สำหรับผลกระทบด้านรายได้ของหน่วยธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลและประมงซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจที่ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในการทำงาน

การจ้างแรงงานต่างด้าวทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ในเกือบทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจยกเว้นการค้าส่งและค้าปลีกและก่อสร้างที่เสียประโยชน์ ขณะที่การจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิตไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ส่วนภาคลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลได้รับประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 3.88 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้ จากภาพรวมผลการวิเคราะห์ในปี พ.ศ. 2557 พบว่าระบบเศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าวคิดเป็นร้อยละ 0.16 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะของการศึกษานี้รวบรวมจากผลการวิเคราะห์ในส่วนต่างๆ และการประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับผู้แทนจากภาคเอกชน กลุ่มแรงงานต่างด้าวตัวอย่าง และผู้แทนจากมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับการดูแลให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ข้อเสนอแนะต่างๆ ข้างล่างนี้เป็นข้อเสนอต้นนโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในกลุ่มไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นหลักและมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการยกเลิกการจ้างแรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้ แต่ต้องการให้การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีระบบที่ชัดเจนและเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย

- รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรยกเลิกนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานใหม่ รัฐบาลควรยกเลิกการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างถาวรเนื่องจากเป็นช่องทางที่ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย สำหรับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่ค้างอยู่ในกระบวนการควรเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

- รัฐบาลควรสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมายจากประเทศต้นทาง ตัวอย่างคือการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่าน MOU ซึ่งเป็นการนำเข้าแรงงานที่ทำให้ถูกกฎหมายตั้งแต่ประเทศต้นทาง การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าแรงงานจากประเทศต้นทางแทบทั้งสิ้น กล่าวคือแรงงานจะต้องมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายก่อนเดินทางเข้าประเทศ การดำเนินการในลักษณะนี้ช่วยจำกัดโอกาสในการเข้ามาหางานทำอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรมีระบบที่พร้อมเพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย (ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และนายหน้า) สำหรับการดำเนินการในส่วนนี้ทั้งในและต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานอาจจัดตั้งสำนักงานเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ เช่น เมียนมา กัมพูชา ลาว และเวียดนาม เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแนวทางที่จะทำให้การจ้างงานผ่าน MOU เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
- รัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนตามมาตรา 14 หรือการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับ เพื่อเพิ่มช่องทางการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมายให้กับผู้ประกอบการบริเวณชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความต้องการใช้แรงงานบางช่วงระยะเวลา เพื่อลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย
- รัฐบาลควรเพิ่มบทลงโทษการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ควรทบทวนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานผิดกฎหมาย โดยอาจปรับเปลี่ยนโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายให้ได้รับโทษจำคุก หรือขึ้นบัญชีพิจารณาปิดกิจการ และให้ใช้อัตราปรับขั้นสูงสุด นอกจากนี้ หน่วยงานราชการต่างๆ ควรมีนโยบายและมาตรการไม่จ้างหรือไม่ซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยงานเอกชนหรือที่ปรึกษาที่จ้างแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย
- รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานการบริการแรงงานต่างด้าวที่ดูแลเฉพาะกลุ่มแรงงาน 4 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม หรือกลุ่มทักษะต่ำออกมาอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่กระชับและรวดเร็ว ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ประเทศไทยควรมีหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องแรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติแบบครบวงจร และให้หน่วยงานดังกล่าวทำงานในเชิงรุกในการออกนโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย
- รัฐบาลควรควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวด การจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายผ่านการสวมสิทธิและโควตา นอกจากนี้ การกระทำของบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานบางแห่งยังเข้าข่ายการค้ามนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐควรเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวในส่วนนี้อย่าง

เข้มงวด เช่น ควรมีมาตรการลงโทษกับบริษัทจัดหางานรวมถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยใช้บทลงโทษเช่นเดียวกับนายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

- รัฐบาลควรพิจารณาขอบเขตประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดประเภทกิจการไว้ 24 ประเภทโดยลักษณะงานหลักๆ คือ กรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย (ไม่ว่าจะถูกหรือผิดกฎหมาย) จำนวนไม่น้อยได้ประกอบอาชีพนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาความเหมาะสมของประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาต ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพหรือทำงานนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ควรถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์สถานการณ์ตลาดแรงงานต่างด้าวและประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย (2) วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ (3) ให้ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและอนาคต ผลการศึกษาพบว่าประชากรวัยแรงงานของไทยในช่วงอายุ 15-30 ปีมีจำนวนลดลงร้อยละ 11 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ขณะที่แรงงานสูงอายุในช่วงอายุ 51-60 ปีเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 40 ในทางตรงกันข้าม กำลังแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 3 เท่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในกลุ่มไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศโดยเฉพาะเมียนมา ลาว และกัมพูชา

นอกเหนือจากปัจจัยด้านกำลังแรงงานของไทยที่ลดลงแล้ว ค่าจ้างยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่อาจส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ในช่วงปี 2544-2554 ดัชนีค่าจ้างที่แท้จริงของไทยแทบไม่เปลี่ยนแปลง ในช่วงดังกล่าวดัชนีค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคมาโดยตลอด อัตราค่าจ้างที่ไม่สะท้อนค่าครองชีพอาจทำให้แรงงานไทยเปลี่ยนไปทำงานที่มีอัตราค่าจ้างหรือมีรายได้ที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม แม้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงของไทยแทบไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ผลจากอัตราค่าจ้างในสองประเด็นนี้อาจเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากเข้ามาหางานทำในประเทศไทย

ในการศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวพบว่าแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ประกอบด้วยเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายต่อไป ในการประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวสำหรับการศึกษานี้ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติโดยจำลองเหตุการณ์นโยบายการเปิดผ่อนผันสำหรับแรงงาน 3 สัญชาติเป็น 3 กรณีคือ (1) รัฐบาลยกเลิกนโยบายผ่อนผัน (2) รัฐบาลเปิดผ่อนผันทุกปี และ (3) รัฐบาลเปิดผ่อนผันทุก 3 ปี ผลการศึกษาพบว่าแม้รัฐบาลยกเลิกนโยบายผ่อนผัน จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนยังคงเพิ่มสูงขึ้นแต่อยู่ในระดับต่ำที่สุดหรือประมาณ 3 ล้านคนเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 กรณีซึ่งอยู่ที่ประมาณ 3.5 ล้านคน ขณะที่แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการเปิดผ่อนผันของรัฐบาลเนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้เกือบทั้งหมดดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ได้ใบอนุญาตทำงานก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้แก่ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) และค่าจ้างที่แท้จริง กรณีของสัดส่วนทุนต่อแรงงานนั้นเป็นตัวแปรแทนปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบริการซึ่งสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับความต้องการแรงงานต่างด้าว ขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและค่าจ้างที่แท้จริงซึ่งสะท้อนถึงผลผลิตและราคานั้นสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความต้องการแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยจำแนกรายกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อดูผลการเปลี่ยนแปลงระยะยาว (time series) พบว่า สัดส่วนทุนต่อแรงงานในภาคการศึกษา และกิจกรรมด้านการบริการชุมชน

สังคม และการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ สัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับความต้องการแรงงานต่างด้าว ขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงในภาคการผลิต ก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคารส่งผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในทิศทางเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าวเป็นรายปีเพื่อดูผลการเปลี่ยนแปลงระหว่างภาคกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (cross section) พบว่า สัดส่วนทุนต่อแรงงานสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเกือบทุกปี นั่นหมายความว่าเมื่อเทคโนโลยีการผลิตเปลี่ยนแปลงไปโดยใช้สัดส่วนทุนต่อแรงงานเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวลดลง ขณะที่ปัจจัยด้านผลผลิตสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวในทุกๆ ปี

แม้การจ้างแรงงานต่างด้าวมียังเพิ่มขึ้นและอาจทำให้แรงงานไทยเสียโอกาสในการทำงานมากขึ้น โดยสุทธิแล้ว การจ้างแรงงานต่างด้าวทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ในเกือบทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ยกเว้น การค้าส่งและค้าปลีก และก่อสร้างที่เสียประโยชน์ ขณะที่การจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิตไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จากภาพรวมในปี 2557 ระบบเศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าวคิดเป็นร้อยละ 0.16 ของ GDP

ด้วยเหตุที่นโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลไทยส่งผลสำคัญต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รัฐบาลโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทบทวนนโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นระบบและถูกกฎหมาย การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรยกเลิกนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานใหม่
2. รัฐบาลควรเปิดช่องทางในการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เหลือเพียงการนำเข้าแรงงานผ่าน MOU เพียงช่องทางเดียว
3. รัฐบาลควรเพิ่มบทลงโทษการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง
4. รัฐบาลควรมีหน่วยงานที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเบ็ดเสร็จ
5. รัฐบาลควรควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวด
6. รัฐบาลควรพิจารณาขอบเขตประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้

Abstract

This study aims to (1) analyze the migrant workers and estimate the trend of migrant workers in Thai labor market, (2) analyze the economic contribution of migrant workers resulting from the relevant government policies and measures, and (3) recommend policies and measures to increase the efficiency of policy implementation. Recently, the Thai labor force between 15-30 years of age has decreased to 11 per cent of the total labor force while the senior labor force between 51-60 years of age has dramatically increased to 40 per cent. Meanwhile, the number of migrant workers has tripled where most of them are low and medium-skilled from three neighboring countries including Myanmar, Lao PDR, and Cambodia.

In addition to the decreasing labor force, wage rate is also another important factor that may lead to the increasing number of migrant workers in Thailand. In 2001-2011, the real wage rate in Thailand barely changed where the nominal wage rate was always lower than the consumer price index. The mismatch between the wage rate and the cost of living pushes Thai labor force out of the low-paid sectors. Though Thailand experienced the constant real wage rate during that period, the Thai wage is still relatively higher than those of the neighboring countries. This might result largely in the increasing number of migrant workers from those countries.

We find from the trend analysis that the increasing number of registered migrant workers has resulted from the government policy that allowed the illegal migrant workers working and having the nationality validation in Thailand. For the trend projection of low and medium skilled migrant workers, we use an econometric method together with three policy scenarios including (1) no new registrations, (2) the registration opens every year, and (3) the registration opens every three years. The results suggest that the number of registered migrant workers increases in all three scenarios where no new registrations lead to the lowest level at 3 million migrant workers in 2023 while the number of registered migrant workers can reach 3.5 million in the other two scenarios. Note that the number of registered skilled migrant workers is not affected by the government policy as their work permits have already been issued in their home country.

Factors affecting the demand for migrant workers in Thailand are the capital-to-labor ratio, the gross domestic product (GDP), and the real wage rate. We find from the panel data analysis that the capital-to-labor ratio, a proxy for the production technology, negatively relates to the demand for migrant workers. The GDP (a proxy for output) and the real wage rate have significantly and positively related to the number of migrant workers. From the time

series analysis in the eleven economic activities, the capital-to-labor ratio in education, social and community services and personal administration, is negatively related to the demand for migrant workers while the real wage rate in manufacturing, construction, and hotels and restaurants has the positive impact on the number of migrant workers in these sectors. We also conduct the yearly cross-sectional analysis and find that each year the capital-to-labor ratio negatively relates to the demand for migrant workers. This means the technological change may lower the needs for migrant workers while output still has the positive impact on the number of migrant workers.

Though the increasing number of migrant workers may pose some risk to the local Thai workers, the Thai economy has benefited from hiring the migrant workers in most economic activities except the wholesale and retail and the construction that were negatively affected while agriculture and manufacturing industries got no impacts from the migrant workers. Our result indicates that in 2014 the Thai economy experienced the economic benefit of 0.16 per cent of GDP from the migrant workers.

Since the government policies and measures have the significant impact on the number of migrant workers in Thailand, the relevant government offices should review and reconsider the migrant worker policies and measures. Our policy recommendations are as follows:

1. The government and relevant government offices should not allow the new registration for illegal migrant workers.
2. The government should only allow the employment of migrant worker through the MOU.
3. The government should increase the fines and the penalties for the employment of illegal migrant workers and strengthen the relevant law enforcement.
4. There should be a government office that is solely responsible for the migrant workers.
5. The government should strictly check and control the employment through the recruitment agencies.
6. The government should review and reconsider the sectors and type of work that migrant workers are permitted.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	ส-1
บทคัดย่อ.....	ก
Abstract.....	a
สารบัญ.....	i
1. บทนำ.....	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	1-4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	1-4
1.4 แผนการดำเนินงานของโครงการ	1-4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ (Outputs).....	1-5
2. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	2-1
2.1 ความหมายของคนต่างด้าวและคนเข้าเมือง	2-1
2.2 แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	2-4
2.3 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	2-9
2.4 รูปแบบการจัดจ้างคนต่างด้าวเพื่อการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย	2-25
3. สถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	3-1
3.1 แนวโน้มแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2540-2557.....	3-2
3.2 สถานการณ์กลุ่มแรงงานฝีมือ (ระดับบน).....	3-7
3.3 สถานการณ์กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (ระดับล่าง).....	3-10
3.4 สรุปภาพรวมของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	3-11
4. ทบทวนวรรณกรรมการประมาณการแนวโน้มและความต้องการแรงงานต่างด้าว	4-1
4.1 การพยากรณ์แนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	4-1
4.2 การประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าว.....	4-3
4.3 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว.....	4-6

5. แนวคิดทฤษฎีและวิธีที่ใช้ในการศึกษา	5-1
5.1 แนวคิดเบื้องต้น	5-1
5.2 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล	5-2
5.3 วิธีการประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าว	5-2
5.4 วิธีการประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าว	5-3
5.5 ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย	5-4
6. แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวและผลกระทบด้านเศรษฐกิจ	6-1
6.1 การประมาณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว	6-1
6.2 ประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานฝีมือ (แรงงานระดับบน)	6-3
6.3 ประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (แรงงานระดับล่าง)	6-4
6.4 การประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการ	6-5
6.5 ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย	6-10
7. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	7-1
7.1 สรุป.....	7-1
7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	7-3
บรรณานุกรม.....	บ-1
ภาคผนวก ก ประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	ก-1
ภาคผนวก ข สรุปผลการประชุม.....	ข-1
ภาคผนวก ค วิธีการคำนวณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวและผลกระทบด้านเศรษฐกิจ.....	ค-1

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	แผนการดำเนินงานของโครงการ (ระยะเวลาดำเนินโครงการ: เมษายน 2558 ถึงมีนาคม 2559)	1-4
ตารางที่ 2.1	จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม).....	2-5
ตารางที่ 2.2	มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องแรงงานต่างด้าว ช่วงปี พ.ศ. 2535-2557.....	2-12
ตารางที่ 2.3	ยอดรวมของผู้ย้ายถิ่นที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยจัดหาตามขั้นตอนใน MOU	2-18
ตารางที่ 3.1	จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนธันวาคม 2557	3-6
ตารางที่ 3.2	ข้อมูลการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ปี 2557 แยกตามสัญชาติ.....	3-6
ตารางที่ 3.3	จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจำแนกตามประเภทอาชีพและสัญชาติ ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2557.....	3-8
ตารางที่ 3.4	จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือ จำแนกตามประเภทอาชีพและสัญชาติ ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2557	3-9
ตารางที่ 4.1	ประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวปี 2547 - 2549 ปรับโดยปัจจัยความยากจน.....	4-4
ตารางที่ 6.1	การประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรงงานฝีมือ ระหว่างปี 2558 - 2563 จำแนกตามอุตสาหกรรม.....	6-4
ตารางที่ 6.2	วิธีการปรับตัวของสถานประกอบการต่อสถานภาพการขาดแคลนแรงงาน	6-6
ตารางที่ 6.3	จำนวนและร้อยละของแรงงานที่ขาดแคลน และการแก้ปัญหาโดยใช้แรงงานต่างด้าว จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	6-6
ตารางที่ 6.4	ผลการวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 1	6-8
ตารางที่ 6.5	ผลการวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 2	6-8

ตารางที่ 6.6	ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว จากแบบจำลองที่ 1 แบ่งตามรายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	6-9
ตารางที่ 6.7	ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว จากแบบจำลองที่ 1 แบ่งตามรายปี	6-10
ตารางที่ 6.8	ผลกระทบต่อแรงงานไทยจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	6-11
ตารางที่ 6.9	ผลกระทบต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไทย	6-12
ตารางที่ 6.10	ค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	6-13

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามประเภทการเข้าเมือง.....	1-2
แผนภาพที่ 2.1 เอกสารและสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการ จดทะเบียน.....	2-15
แผนภาพที่ 2.2 แสดงปัจจัยสำคัญที่กระทบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน.....	2-16
แผนภาพที่ 2.3 ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติสำหรับแรงงานย้ายถิ่น จากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว	2-20
แผนภาพที่ 3.1 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวมีฝีมือ และอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ปี 2551-2557	3-1
แผนภาพที่ 3.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวแบ่งตามผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 12 และ 13.....	3-3
แผนภาพที่ 3.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย	3-4
แผนภาพที่ 3.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามสถานะทางกฎหมาย	3-5
แผนภาพที่ 3.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานฝีมือ	3-7
แผนภาพที่ 3.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ	3-10
แผนภาพที่ 3.7 ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยในเดือนธันวาคม 2557.....	3-11
แผนภาพที่ 5.1 อุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของไทยก่อนการเข้ามา ของแรงงานต่างด้าว.....	5-5
แผนภาพที่ 5.2 อุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของไทยหลังการเข้ามา ของแรงงานต่างด้าว.....	5-6
แผนภาพที่ 6.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระหว่างปี 2540 - 2557.....	6-1
แผนภาพที่ 6.2 ประมาณการแรงงานต่างด้าว ปี 2540-2566.....	6-2
แผนภาพที่ 6.3 ประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวกกลุ่มแรงงานฝีมือ ระหว่างปี 2558 - 2563	6-3
แผนภาพที่ 6.4 ประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวกกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ระหว่างปี 2559 - 2566	6-5
แผนภาพที่ 6.5 จำนวนและร้อยละของระดับการศึกษาและระดับฝีมือของแรงงานต่างด้าว ที่มาทดแทน.....	6-7

1.1 หลักการและเหตุผล

นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา บริบทของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากการเป็นประเทศต้นทาง (Origin Country) มาเป็นประเทศปลายทาง (Destination Country) ที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา เมียนมา และลาว ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศปลายทางสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศคือ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

ตลอดระยะเวลากว่า 30 ปีที่ประเทศไทยพยายามพัฒนาประเทศจาก “การเป็นประเทศด้อยพัฒนา” ให้กลายเป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” รัฐบาลพยายามดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรมและพยายามพัฒนาประเทศไทยให้กลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม การผลิตของภูมิภาค นโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและการส่งเสริมให้ประชาชนมีการศึกษาที่สูงขึ้นมีส่วนช่วยดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ส่งผลให้การจ้างงานในทุกกระดับเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการจ้างแรงงานจากต่างประเทศทั้งในระดับแรงงานมีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ

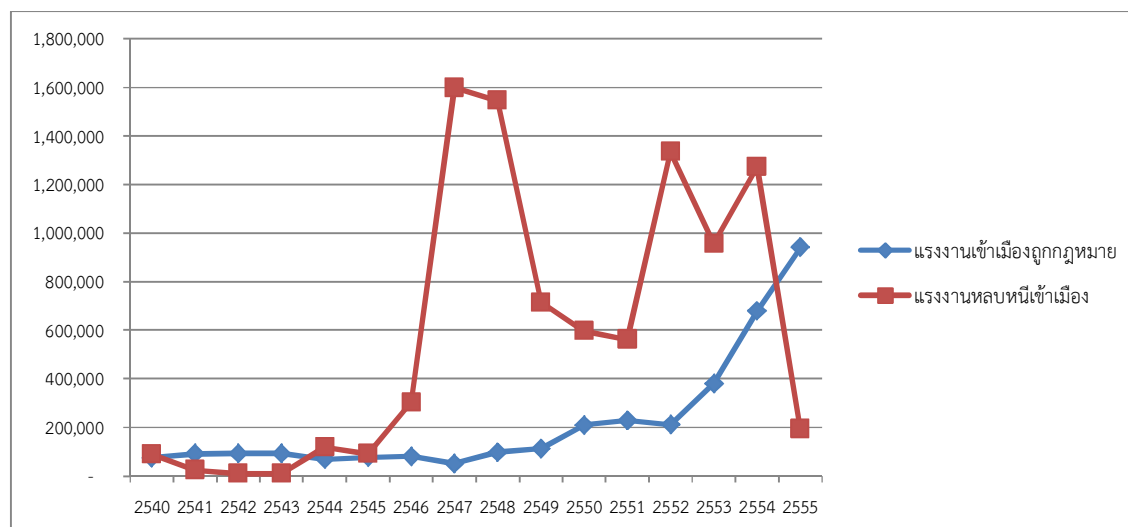
จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานต่างด้าวพบว่า การจ้างแรงงานระดับบนหรือแรงงานฝีมือที่มีทักษะสูงเป็นผลมาจากการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่หลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการประกาศนโยบายส่งเสริมการลงทุนของไทย การลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น ประเทศอื่นในเอเชีย และประเทศในยุโรปตะวันตก ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีที่สูงกว่าประเทศไทย ขณะเดียวกันประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตบุคลากรที่เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมแต่ละประเภทที่นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามา ทำให้ประเทศไทยต้องอาศัยแรงงานระดับช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานต่างชาติหรือต่างด้าวในประเทศไทยมิได้จำกัดเฉพาะกลุ่มแรงงานฝีมือเท่านั้น แม้ประเทศไทยจะพยายามพัฒนาเศรษฐกิจของตนไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้น แต่ในความเป็นจริงอุตสาหกรรมจำนวนมากของไทยยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ขณะที่ในปัจจุบันกำลังแรงงานคนไทยได้พัฒนานตนเองไปสู่แรงงานประเภทกึ่งทักษะฝีมือและทักษะฝีมือเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานฝีมือต่ำ) ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการจำนวนมากจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย (Regular Migrant Workers) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องหรือผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและได้รับการจดทะเบียนผ่อนผันอนุญาตทำงานในประเทศไทย และ (2) แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Irregular Migrant Workers) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานกึ่งฝีมือ/ไร้ฝีมือ ตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลไทยดำเนินนโยบาย “กึ่งนิรโทษกรรม (Quasi-Amnesty)” กล่าวคือ ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าว

เข้ามาจดทะเบียนมากยิ่งขึ้น นโยบายดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างด้าวจากเดิมที่เป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมีสถานะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายและมีจำนวนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยตรงผ่านกระบวนการ MOU (Memorandum of Understanding) มากยิ่งขึ้น ดังนั้น สถิติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจึงลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2555 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนทั้งสิ้น 193,320 คน ขณะที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีจำนวน 940,532 คน (แผนภาพที่ 1.1)

แผนภาพที่ 1.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามประเภทการเข้าเมือง



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

ข้อมูลจากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2555 พบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายหรือแรงงานฝีมือตามมาตรา 9 และมาตรา 12 ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ใน 5 อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ ภาคการผลิต ภาคการศึกษา ภาคการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ ภาคบริการอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ และภาคโรงแรมและภัตตาคาร ส่วนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 13) ส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือซึ่งจำแนกเป็นแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย และแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา)

สำหรับแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มไทยใหญ่ รองลงมาได้แก่ กะเหรี่ยง เมียนมา และไทยลื้อ ประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมก่อสร้าง การผลิต และเกษตรกรรม ส่วนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนทั้งสิ้น 167,881 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานเมียนมา 63,768 คน แรงงานลาว 39,704 คน และแรงงานกัมพูชา 64,409 คน ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบประเภทกิจการ พบว่า งานกรรมกรมีสัดส่วนของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติมากที่สุด รองลงมาได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ กิจการงานรับใช้ในบ้าน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, พ.ศ. 2555)

จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาถึงแนวโน้มและลักษณะสำคัญของแรงงานใน 5 กลุ่มอาชีพคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ผู้ช่วยงานบ้าน และบริการ/ค้าขาย สรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

- ภาคเกษตรกรรม พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในภาคเกษตรมีอัตราการเติบโตที่เปลี่ยนแปลงไม่มากนักในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา โดยมีอัตราการเติบโตที่ลดลง (ติดลบ) เฉลี่ยร้อยละ 0.20 ต่อปี แรงงานเมียนมาเป็นแรงงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 65.85 รองลงมาเป็นแรงงานลาวและกัมพูชา ตามลำดับ

- ภาคก่อสร้าง พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในอุตสาหกรรมก่อสร้างเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.06 ต่อปี ขณะที่แรงงานเมียนมายังคงเป็นแรงงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 57.81 รองลงมาเป็นแรงงานกัมพูชาและลาว ตามลำดับ

- ภาคประมงทะเล พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในอุตสาหกรรมประมงมีการเปลี่ยนแปลงลดลงมาโดยตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ยกเว้นในปี 2552 ที่เพิ่มขึ้น มีอัตราการเติบโตลดลง (ติดลบ) โดยเฉลี่ยร้อยละ 2.28 ต่อปี แรงงานเมียนมาเป็นแรงงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 64.83 รองลงมาเป็นแรงงานกัมพูชาและลาว ตามลำดับ จากการสำรวจไม่พบแรงงานจากประเทศมาเลเซียและเวียดนามในอุตสาหกรรมประมง อย่างไรก็ตาม มีแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่ทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมประมงโดยมิได้เข้าเมืองอย่างปกติ (Irregular Migrant) ทำให้จำนวนจากการสำรวจมีต่ำกว่าที่เป็นจริง

- ภาคผู้ช่วยงานบ้าน พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในอุตสาหกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล (ผู้ช่วยงานบ้าน) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (ยกเว้นในปี 2551 มีจำนวนลูกจ้างลดลงไปต่ำกว่า 2 แสนคน) มีอัตราเติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี แรงงานเมียนมาเป็นแรงงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 81.02 รองลงมาเป็นสัญชาติกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ตามลำดับ

- ภาคบริการ/ค้าขาย พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในอุตสาหกรรมบริการ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงระยะเวลา 3 ปีหลัง (พ.ศ. 2552-2555) แต่ในระยะ 2 ปีแรกมีอัตราเติบโตขึ้นอย่างมาก โดยมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 1.72 ต่อปี แรงงานเมียนมาเป็นแรงงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 79.20 รองลงมาเป็นสัญชาติกัมพูชา ลาว มาเลเซีย และเวียดนาม ตามลำดับ

ในส่วนของแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าวสำหรับตลาดแรงงานในประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน อาทิ สภาอุตสาหกรรม เห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงานอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้ผู้ประกอบการต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของไทย การศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงของตลาดแรงงานในภาคต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น

อนึ่ง การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การศึกษาตามโครงการนี้เน้นศึกษาเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจอันประกอบไปด้วย ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ ผลกระทบต่อค่าจ้างและการจ้างงาน และผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของรัฐ การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการทบทวนผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและการจ้างงานที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนนโยบายในการจ้างแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลในปัจจุบัน และผลในอนาคตที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานต่างด้าวในอาชีพต่างๆ ที่อาจจะมีผลต่อคนไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตลาดแรงงานต่างด้าวในภาพรวมและรายสาขาในประเทศไทยและคาดประมาณตลาดแรงงานต่างด้าวในภาพรวมและแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะรายสาขาที่สำคัญ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและในอนาคตของประเทศไทย
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและในอนาคตภายใต้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

โครงการวิจัยนี้ครอบคลุมใน 2 ประเด็นการวิจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานของไทย รวมถึงการศึกษาความต้องการในการจ้างแรงงานต่างด้าวอันประกอบด้วย กลุ่มแรงงานฝีมือ (แรงงานระดับบน) และแรงงานไร้ฝีมือ (แรงงานระดับล่าง) โดยใช้การคาดประมาณความต้องการการจ้างแรงงาน
2. วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยการทบทวนผลกระทบด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านเศรษฐกิจและตลาดแรงงานใน 2 มิติหลักคือ มิติรายได้ของแรงงานในประเทศ และมิติรายได้ประชาชาติ รวมถึงศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน

1.4 แผนการดำเนินงานของโครงการ

โครงการวิจัยนี้มีระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 สิ้นสุดโครงการวันที่ 31 มีนาคม 2559 โดยมีแผนการดำเนินงานของโครงการตามแสดงในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แผนการดำเนินงานของโครงการ (ระยะเวลาดำเนินโครงการ: เมษายน 2558 ถึง มีนาคม 2559)

กิจกรรม	เดือน											
	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.
1. สํารวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเก็บข้อมูลทุติยภูมิ	●	●										
2. สัมภาษณ์หน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวรวมถึงกลุ่มอุตสาหกรรม		●	●									
3. คาดประมาณแนวโน้มอุปสงค์และอุปทานแรงงานต่างด้าวทั้งในส่วนที่เป็นแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ			●	●								
4. ศึกษาแนวโน้มผลกระทบอันเกิดจากการจ้างงานแรงงานต่างด้าว				●	●	●						
5. จัดส่ง Mid-term report และรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ						★						
6. จัด Workshop กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคต่างๆ							●	●				

กิจกรรม	เดือน											
	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.
7. นำผลที่ได้จากการประชุม Workshop มาวิเคราะห์และเขียนร่างรายงานวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย								●	●			
8. นำส่งร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์										★		
9. นำส่งรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์											★	
10. จัดสัมมนาระดับชาติเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยและบทความจากงานวิจัยร่วมกับ ARCM												●

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ (Outputs)

1. ผลการวิเคราะห์แนวโน้มอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงาน เพื่อประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทย
2. ผลการวิเคราะห์คาดการณ์แรงงานต่างด้าวทั้งในภาพรวมและในรายสาขาที่เป็นอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ
3. ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจ
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความต้องการแรงงาน ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา เริ่มมีการจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวและให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเป็นลำดับ โดยมีการตรากฎหมายและให้นิยามคำว่า “คนต่างด้าว” และ “คนเข้าเมือง” เพื่อใช้จำแนกสถานภาพของบุคคลในการบริหารจัดการคนต่างด้าวในประเทศไทย

2.1 ความหมายของคนต่างด้าวและคนเข้าเมือง

2.1.1 ความหมายของคนต่างด้าว

1. ความหมายคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ” โดยกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 มาตรา 3 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้ได้บัญญัติว่าเป็นคนไทย คือ

- (1) บุคคลนั้นได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดในราชอาณาจักรก็ดี เกิดนอกราชอาณาจักรก็ดี
- (2) บุคคลนั้นได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ
- (3) บุคคลผู้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม
- (4) หญิงผู้ได้ทำงานสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเพณี
- (5) คนต่างประเทศได้แปลงสัญชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ”

2. ความหมายคนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษ

คนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษหมายถึง คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุนหรือโดยกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

3. ความหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 4 นิยามไว้ว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคล ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น”

4. ความหมายของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 5 ได้นิยามคำว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

5. ความหมายของคนต่างด้าวตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 11 ได้นิยามคำว่า “แรงงานต่างด้าว” หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นที่อยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะได้รับการจ้างแต่ไม่รวมถึงบุคคลที่ย้ายถิ่นที่อยู่อันเนื่องจากเหตุผลส่วนตัว และกำหนดกรณีอาชีพรายวัน เช่น แรงงานที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศของตน แต่ข้ามชายแดนไปทำงานในต่างประเทศเป็นประจำ ลูกเรือแต่ไม่รวมผู้ลี้ภัย นักท่องเที่ยว ผู้เดินทางไปแสวงบุญ และผู้ที่ย้ายถิ่นที่เลี้ยงสัตว์

นิยามของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้สำหรับผู้อพยพเพื่อทำงานในประเทศอื่นที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับคนในประเทศ โดยมีอนุสัญญารองรับหลายฉบับ จึงกล่าวตามความหมายทั่วไปว่า คนที่ไม่มีเชื้อชาติและสัญชาติตามประเทศปลายทางและเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงาน เรียกว่า แรงงานต่างด้าว

จากการพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ต่างก็ได้กำหนดความหมายของคนต่างด้าวไปในทางเดียวกันว่า คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย

2.1.2 ความหมายของคนเข้าเมือง

1. ความหมายของ “คนเข้าเมือง” (Immigrant) ในกฎหมายไทย

ประเทศไทยใช้กฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับคนเข้าเมืองมานับแต่โบราณ ทำให้ไม่มีคนเข้าเมืองและคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2470 ประเทศไทยนับว่าอยู่ในช่วงที่มีการพัฒนาประเทศโดยอิทธิพลสังคมตะวันตกเข้ามามีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้น มีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ และมีการอพยพเข้ามาทำงานของชาวจีนจำนวนมาก ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้มีการจัดวางระเบียบกำกับตรวจตราคนต่างด้าวเข้าเมืองมาประเทศไทย จึงได้ตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 ขึ้นเป็นฉบับแรก และให้มีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 ใช้กฎหมาย หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 โดยที่ยังไม่มีการนิยามคำว่า “คนเข้าเมือง”

2. ความหมายของคนเข้าเมืองภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493

ในปี พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ได้ถูกตราขึ้นและให้มีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2493 และได้ให้นิยามคำว่า คนเข้าเมืองไว้ว่า “คนเข้าเมือง หมายความว่า คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

คนเข้าเมือง ความหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 จึงหมายถึง คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ได้ถูกยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

3. ความหมายของคำว่าคนเข้าเมืองภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “คนเข้าเมือง” ไว้ว่า “คนเข้าเมือง หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร” และนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

คนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีความแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่ง “คนเข้าเมือง” ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 น่าจะหมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทุกประเภท โดยไม่จำกัดวัตถุประสงค์ในการเข้าเมืองเพื่อการมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย หรือจะเป็นการได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองแบบชั่วคราว ซึ่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ณ ปัจจุบัน

4. ความหมายของคำว่าคนเข้าเมือง (Immigrant) ในทางปฏิบัติระหว่างประเทศ

คนเข้าเมือง (Immigrant) ในกฎหมายต่างประเทศ เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคำนี้มีความหมายถึง คนต่างด้าวที่อพยพเข้าไปอยู่ในประเทศหรือถิ่นใหม่ในลักษณะถาวรมิใช่เพียงชั่วคราว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า คนเข้าเมือง ในทางปฏิบัติระหว่างประเทศ มีความหมายตรงกับกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมืองฉบับเก่า คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ในขณะที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายปัจจุบัน มีความหมายไม่สอดคล้องกับความหมายคำว่า คนเข้าเมือง ที่นานาประเทศยอมรับ

5. ความหมายของคนเข้าเมือง (Immigrant) ในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Bureau) ให้ถือว่าการเข้าเมือง (Immigration) หมายถึง คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร หรือ หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว คำว่า “คนเข้าเมือง” ในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จึงไม่ได้เป็นไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่ง “คนเข้าเมือง” หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร (Alien who enters the Kingdom) ทั้งนี้ คำว่า “คนอยู่ชั่วคราว” สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้ใช้คำว่า Non-immigrant (Aliens entering into the Kingdom for a temporary stay) หรือคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

จากการพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” และ “คนเข้าเมือง” เห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า “คนเข้าเมือง” นั้นค่อนข้างจะอิงไปตามบริบทที่ถูกอ้างถึง ในขณะที่ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ต่างก็ได้กำหนดความหมายของคนต่างด้าวไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ “คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย” และจากนิยามนี้ ทำให้สามารถจัดจำแนกคนต่างด้าวในประเทศไทยออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้

2.2 แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

“คนต่างด้าว” และ “คนเข้าเมือง” มีความหมายที่แตกต่างกันตามกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ทั้งนี้ สามารถจัดจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทของคนต่างด้าว และประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

2.2.1 ประเภทของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การจำแนกคนต่างด้าวในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติและพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง สามารถจำแนกคนต่างด้าวออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ บัญญัติไว้ว่า “ให้ถือว่าบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และเป็นผลกระทำผิดอาญาว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522” ดังนั้น คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย จึงหมายถึง บุคคลที่มีถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยสืบต่อมายาวนานเป็นร้อยปี และ/หรือเกิดในประเทศไทยไม่เคยเดินทางออกนอกประเทศ แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตัวอย่างเช่น ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย โดยกระทรวงมหาดไทยจัดจำแนกกลุ่มคนบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อย รวมถึงผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลา ยาวนานออกเป็น 19 กลุ่มย่อย โดยมติดคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลทั้ง 19 กลุ่มตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และออกบัตรประจำตัวบุคคลเป็นสีต่างๆ เพื่อบ่งชี้ถึงสถานะของบุคคลและสิทธิที่ได้รับแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)

ชื่อกลุ่ม/สถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน	มีอยู่
1. บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	180,212	20 จังหวัด
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และให้ทำการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ ร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	8,703	แม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงใหม่ เชียงใหม่
3. จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	4,359	
4. จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวขอบส้ม) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	12,725	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย
5. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมา (บัตรสีชมพู) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	22,321	9 จังหวัด
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากเมียนมาหลัง 9 มี.ค. 2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม)	42,879	9 จังหวัด
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากเมียนมาหลัง 9 มี.ค. 2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง)	17,902	13 จังหวัด
8. ญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	14,940	9 จังหวัด
9. ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	7,095	3 จังหวัด
10. เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	988	กาญจนบุรี
11. อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลาया (บัตรสีเขียว) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	74	ยะลา สงขลา นราธิวาส
12. ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	2,040	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
13. ผิดองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนติดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้ได้สัญชาติไทยตามระเบียบ	85	น่าน แพร่
14. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย. 2520	4,939	ตราด
15. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย. 2520 ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	4,020	
16. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวขอบแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	2,204	
17. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมาเชื้อสายไทยเข้ามาก่อน 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) ร่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และร่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	619	ตาก ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง
18. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมาเชื้อสายไทยเข้ามาหลัง 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	1,386	
19. ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับร่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามา	186,929	20 จังหวัด
รวม	514,424	

ที่มา: มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล, 2547

ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานจึงซึมซับวัฒนธรรมไทย และไม่มี ความประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศของตน ประกอบกับทางคณะรัฐบาลมีนโยบายอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ สามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สัญชาติไทย แก่บุคคลกลุ่มนี้ซึ่งคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นโยบายดังกล่าวถือว่าเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อย แต่ขั้นตอนของกระบวนการยังคงเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยอาจถูก ละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น การเข้าถึงสถานบริการรักษาพยาบาล การได้รับการศึกษาอย่าง ต่อเนื่อง และสิทธิที่พึงได้รับจากโครงการช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล ฯลฯ

2. คนต่างด้าวที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายจำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร โดย อนุญาตให้ไม่เกินสัญชาติละ 100 คน ต่อปี คนที่ถือใบต่างด้าวแต่เดิมเป็นผู้รับสิทธิเข้าเมืองก่อนปี พ.ศ. 2470 หลังจากที่ใช้ประกาศใช้กฎหมายเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2470 คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้รับสิทธิให้อยู่ เพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. คนต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยและอยู่ชั่วคราว

คนต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยผ่านการตรวจลงตรา (วีซ่า) ประเภทต่างๆ ได้รับการ อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราวเท่านั้น และถือว่าเดินทางเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายเข้าเมือง ทั้งนี้ การขอยุ่ต่อในประเทศไทยจะแยกตามประเภทวีซ่าหลัก 3 ประเภท คือ (1) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว ส่วนใหญ่ คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยไม่เกิน 1 ปี (2) ประเภท นักท่องเที่ยว อนุญาตให้อยู่ได้ไม่เกิน 90 วัน และ (3) ประเภทคนเดินทาง

2.2.2 ประเภทของแรงงานต่างด้าว

“แรงงาน” ความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หมายถึง ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด อาจหมายถึง เฉพาะผู้ทำงานด้วยกำลังกายเท่านั้น โดยแบ่งประเภทของระดับการทำงานออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) แรงงานฝีมือ (Skilled Labour) หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ทางทฤษฎีและปฏิบัติ มีความชำนาญใน งานอาชีพ สามารถตัดสินใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานด้วยตนเองได้

2) แรงงานกึ่งฝีมือ (Semi-skilled Labour) หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ทางทฤษฎีและปฏิบัติที่มีความ ขำนาญเพียงบางส่วนองงานอาชีพ

3) แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) หมายถึง ผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังกาย ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความชำนาญเพียงได้รับคำแนะนำบ้างเล็กน้อยก็สามารถทำงานได้

แรงงานต่างชาติในประเทศไทยส่วนหนึ่งมาจากแรงงานของประเทศอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุนใน ประเทศไทย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน อเมริกา แรงงานในกลุ่มนี้จัดเป็นแรงงานฝีมือ และ แรงงานกึ่งฝีมือ มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง นักธุรกิจ ช่างเทคนิค มีความรู้ความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่ง เป็นอย่างดี และเข้าเมืองโดยถูกต้อง จัดเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย คือ แรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในขณะที่แรงงานต่างชาติอีกกลุ่มหนึ่งคือ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม บังคลาเทศ ซึ่งการเคลื่อนย้าย ของแรงงานกลุ่มนี้เกิดจากความไม่สงบภายในประเทศ การสู้รบ ปัญหาภัยแล้ง และคาดหวังว่าจะได้รับค่าจ้าง แรงงานในอัตราที่สูงและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าประเทศของตน แรงงานกลุ่มนี้ส่วนมากเป็นแรงงานที่

ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและไม่มีใบอนุญาตทำงาน

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ได้นิยามคำว่า “แรงงานต่างด้าว” หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือ ผิดกฎหมาย ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงาน ประกอบด้วย

- 1) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ข้อ 10 (1)
- 2) คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 4) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่น ขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 5) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 6) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2545

แรงงานต่างด้าวกลุ่มใหญ่ที่สุด คือ กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา (แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง) ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้เกือบทั้งหมดจะทำงานอยู่ในกิจการที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานไทย ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทน โดยเฉพาะงานที่มีความเสี่ยงสูง (Danger) งานลำบาก (Difficult) และงานสกปรก (Dirty)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน หรือ เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น โดยมีนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

ทำงาน หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

ใบอนุญาต หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

ผู้รับใบอนุญาต หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต

ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1) และ (2) และมาตรา 14 ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15 (เป็นลูกจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักร)

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่

ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้าร่วมงาน ไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของคู่สมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการ ดังนี้

- กิจการที่มีการลงทุนตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
- กิจการที่มีการลงทุนมากกว่า 30 ล้านบาทขึ้นไป
- มูลนิธิ/สมาคม/องค์การเอกชนต่างประเทศ

(2) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

(3) ประเภทจ้างการทำงาน หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน และจะทำงานนั้นได้ เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

(4) ประเภทพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และ กัมพูชา ซึ่งเดิมคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานชนิดบัตรสีชมพู และได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองฯ ให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารรับรองสถานะจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการขออนุญาตทำงาน โดยได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 11 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทน จำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถหรือมีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้าร่วมงานไม่ได้ เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน

(2) ประเภทนำเข้า หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) โดยขออนุญาตทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 (1) และ (2) หมายถึง คนต่างด้าว ต่อไปนี้

คนต่างด้าวที่ยังไม่เข้ามาในราชอาณาจักร ที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 14 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น (พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น)

2.3 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีบนกระแสการเติบโตของเศรษฐกิจในยุคไร้พรมแดน กลับยังคงมีปัญหาคอขวดที่ปลูกเร้ากระแสสังคมอยู่เป็นระยะ นั่นคือ ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย แม้จะมีการใช้แรงงานต่างด้าวมายาวนาน แต่เมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งเมียนมา ลาว และกัมพูชา ข้ามแดนมาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานสุทธิ จากการที่เคยส่งออกแรงงานไปยังกลุ่มประเทศทางตะวันออกกลาง และประเทศอื่นๆ ในเอเชีย มาเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 โดยจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยสูงขึ้นกว่าจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องจนเกิดความเหลื่อมล้ำกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนเรือนล้านข้ามชายแดนเข้ามาในประเทศไทยด้วยวิธีที่ไม่ปกติ (irregular immigrant workers) ด้วยความหวังว่าจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นขณะที่ประเทศไทย กลับยังไม่มีแนวทางหรือนโยบายการย้ายถิ่นเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน

2.3.1 การย้ายถิ่นและนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีเพียงแนวปฏิบัติในการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ โดยการสงวนอาชีพบางอาชีพให้เฉพาะคนไทยทำเท่านั้น เนื่องจากคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยสามารถเลือกประกอบอาชีพตามความพอใจของตนเองและนายจ้างได้ ต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2490-2502 นโยบายของประเทศไทยคือนโยบายชาตินิยม ด้วยแนวคิดความมั่นคงและการสร้างกระแสปลูกเร้าความเป็นชนชาติไทย จึงเริ่มจำกัดจำนวนแรงงานโดยรัฐบาลทหารในยุคนั้น กำหนดให้กิจการโรงสีและกิจการก่อสร้างต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด¹ และจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้คนต่างชาติที่ต้องการทำงานต้องดำเนินการขอใบอนุญาตจากกรมแรงงานก่อน และประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พร้อมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานให้คนต่างด้าวตาม

¹ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. 2554. นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาลาแรงงานข้ามชาติ. สภาทนายความ

มาตรา 12 โดยมี 27 อาชีพที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ และบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เป็นการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย 39 อาชีพ หนึ่งในอาชีพสงวนนั้น คือ งานกรรมกรใช้แรงงาน ซึ่งใน มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ระบุว่า ห้ามไม่ให้คนต่างชาติเข้ามาเพื่อเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ²

สถานการณ์แรงงานต่างด้าว เริ่มเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2531 จากการที่ผู้หลบหนีภัยทางการเมืองนอกที่พักพิงและผู้ร่อนเร่เดินทางไปประเทศที่สาม (POC – Personal of Concern) ซึ่งคือกลุ่มนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศเมียนมาทะลักเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนแสน เพื่อหลบภัยและหางานทำ อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์การปราบปรามกวาดล้างนักศึกษาและประชาชน จนกลายเป็นจลาจลทางการเมือง ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจของไทยที่มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างมาก นับว่าเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ มีความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมากโดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง และเมื่อประเทศไทยเปิดพรมแดนตามนโยบายเปลี่ยนสนาเป็นสนาการค้าในปี พ.ศ. 2532 ทำให้มีแรงงานจากลาวและกัมพูชาเข้ามา³ ด้วยภาวะทางเศรษฐกิจที่มีความต้องการแรงงานจำนวนมากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนได้เรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวได้ การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐไทยไม่อาจปฏิเสธการมีอยู่ของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เดินทางข้ามเขตแดนเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในหลายกิจการจ้างงานได้ เพราะจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานมีจำนวนมาก กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการเมืองระหว่างประเทศ ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชนได้มีการเคลื่อนไหวโดยการเจรจา เรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้⁴

1) การจดทะเบียน

ผลของสถานการณ์ข้างต้น ทำให้รัฐบาลต้องหาทางรับมือปัญหาจากการขยายตัวของแรงงานย้ายถิ่นผิดปกติในประเทศไทยโดยการใช้นโยบายที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2535 ภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในระบุนั้น มีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และลักลอบทำงานผิดกฎหมาย โดยให้มีการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรก ด้วยมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาตทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาซึ่งเข้ามาในประเทศไทยภายหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ทางราชการออกให้เพื่ออยู่ในราชอาณาจักรไทยชั่วคราว โดยกำหนดให้พื้นที่ที่นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้เพียง 9 จังหวัดชายแดนซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วคือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี

² กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2552. รายงานการวิจัย การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553. รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 81 เดือนเมษายน 2553 เรื่อง แนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว

⁴ อ้างแล้วใน 2

ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ในประเภทกิจการ 27 กิจการ และให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมา รายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา 5,000 บาทต่อลูกจ้างหนึ่งคนและยื่นขอใบอนุญาตทำงาน นโยบายในระบบ การประกันตัวแรงงานในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอ้างว่า อัตราค่าประกันตัวแรงงานต่อคนเป็นจำนวนที่สูงเกินไป⁵ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การประมงไทยโดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงของไทยในจังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัดได้ ถ้านายจ้างมาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว⁶

การประกาศผ่อนผันกระทำโดยใช้วิธีการออกมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะ เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมา กัมพูชา และลาวเท่านั้น สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เป็นครั้งๆ ไป และวางแนวปฏิบัติในการอนุญาตจดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 การประกาศผ่อนผันนี้อยู่บนแนวความคิดของการควบคุม จำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาต และผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรเท่านั้น โดยประเภทของกิจการ และพื้นที่ที่ผ่อนผันให้มีการจ้างงานมีความแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา โดยสามารถจัดแบ่งได้เป็นช่วงเวลา ดังนี้⁷

ก. มติคณะรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2543

แนวการปฏิบัติที่สำคัญของมติคณะรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2543 คือ การจดทะเบียน เฉพาะตัวแรงงาน มีการอนุญาตให้ทำงานเฉพาะในบางจังหวัด และบางภาคการจ้างงาน โดยแรงงานต่างด้าว จะสามารถจดทะเบียนได้นั้นจะต้องมีนายจ้างเป็นผู้พามาจดทะเบียน ทั้งนี้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเลขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท ต่อมา รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 เมษายน และวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับ ใบอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2539 ต่อได้อีก 1 ปี แต่ขยายพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 54 จังหวัด ให้ทำงานได้ เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเลขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 47 ประเภท และมีการประกาศเริ่มบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพในปี พ.ศ. 2542

ข. มติคณะรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2546

ในปี พ.ศ. 2544 เกิดการผลัดเปลี่ยนรัฐบาล คือพรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นำ โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพรรคชาติไทยกำกับกระทรวงแรงงาน มีนายเดช บุญหลง เป็นรัฐมนตรีว่าการ และเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบพลิก กลับจากหน้ามือเป็นหลังมือ กล่าวคือมีมติ ครม. ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมา

⁵ อ้างแล้วใน 1

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550. โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน

⁷ อ้างแล้วใน 2

จดทะเบียนได้ทุกจังหวัดในทุกประเภทกิจการ และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้าง คนหนึ่งคนใดสามารถมาขอจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง การจดทะเบียนครั้งนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนมากกว่า ทุกปีที่ผ่านมาคือสูงถึง 568,249 คน ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ยึดหลักประเภทของกิจการที่จ้างได้และพื้นที่ที่ให้ แรงงานที่จดทะเบียนเหมือนปี พ.ศ. 2544 แต่อนุญาตเฉพาะผู้ที่มิใช่ใบอนุญาตทำงานจากปี พ.ศ. 2544 เท่านั้น ซึ่งมีผู้มาต่ออายุ 430,074 คน ต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2546 ที่ยังคงยึดหลักเกณฑ์ต่างๆ เหมือนปี พ.ศ. 2544 คือ ให้ต่ออายุเฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว รวมมีผู้มาต่ออายุ 288,780 คน

ตารางที่ 2.2 มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องแรงงานต่างด้าว ช่วงปี พ.ศ. 2535-2557

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
17 มีนาคม 2535	10 จังหวัดชายแดน	สัญญาค่าประกัน 5,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท	เฉพาะชาวเมียนมาเท่านั้น มี แรงงานต่างด้าวจดทะเบียน 706 คน แต่ได้มีการออกบัตร สีม่วง 101,845 ราย
25 มิถุนายน 2539	39 จังหวัด (ต่อมาขยายเป็น 43 จังหวัด) 7 ประเภท อุตสาหกรรม ต่อมาขยาย เป็น 11 ประเภท	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท	เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าว ทำงาน 34 ประเภท จำนวน คนจดทะเบียน 372,000 คน และ ออก ใบ อนุ ญา ต 303,988 คน
28 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2541	อนุญาตให้ทำงานสูงสุดได้ 158,253 คน แต่มีแรงงาน ต่างด้าวเพียง 90,911 คน จด ทะ เบี ย น อนุ ญา ต ให้ เดินทางข้ามแดนไปกลับได้	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท ค่าประกันสุขภาพในต่างจังหวัด 500 – 1,200 บาท	54 จังหวัด ประเภทของงาน ที่อนุญาต 47 ประเภท ขยาย ใบอนุญาตที่หมดอายุใน เดือนสิงหาคม 2541 ไป จนถึงเดือนสิงหาคม 2542
3 สิงหาคม – 2 พฤศจิกายน 2542	37 จังหวัด 18 ประเภท ใน 5 อุตสาหกรรม	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท บัตรประกันสุขภาพ 1,000 บาท	อนุญาตให้ทำงานจำนวน 106,684 ราย มีอายุ 1 ปี หมดอายุในวันที่ 31 สิงหาคม 2543 มีแรงงาน ต่างด้าวมาจดทะเบียน 99,974 ราย
29 สิงหาคม 2543	37 จังหวัด 18 ประเภท		อนุญาตให้แรงงานต่างด้าว จำนวน 106,684 ราย ใน 18 ประเภท และ 37 จังหวัด ทำงานจนถึง 31 สิงหาคม 2544
24 กันยายน – 25 ตุลาคม 2545	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	จำนวนคนจดทะเบียน 568,249 คน
พฤศจิกายน 2546 – มิถุนายน 2547	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	จำนวนคนจดทะเบียน 288,780 คน
มติในวันที่ 2 มีนาคม 2547; จดทะเบียน ระหว่างกรกฎาคม – สิงหาคม 2547		รวม 3,800 บาท แบ่งเป็นค่า ใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท ค่า ตรวจโรค 600 บาท ค่าประกัน สุขภาพ 1,300 บาท และค่าทำบัตร ประจำตัว 13 หลัก 100 บาท	จำนวนแรงงานต่างด้าวพร้อม ผู้ติดตาม (103,000 คน) มา ข อ จ ด ทะ เบี ย น ร ว ม 1,284,920 คน เป็นชาว เมียนมา ร้อยละ 72

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
MOL, 2549			จำนวนแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนรวม 668,576 คน เป็นชาวเมียนมา ร้อยละ 85
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2550			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุ 546,272 คน
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2552		รวม 3,880 บาท แบ่งเป็นค่าถ่ายรูปทำบัตร 80 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท ค่ายื่นใบขออนุญาตทำงาน 100 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน 1,314,382 คน
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2554			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุ 1,248,064 คน
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2555			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุ 167,881 คน
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2557		รวมค่าใช้จ่าย 1,305 บาท แบ่งเป็นค่าขอใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน 255 บาท ค่าทะเบียนประวัติ 38/1 80 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท สำหรับผู้ติดตามเสียค่าใช้จ่าย 1,080 บาท	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน 1,626,235 คน จำแนกเป็นสัญชาติเมียนมา 664,449 คน ลาว 222,839 คน และกัมพูชา 738,947 คน

ที่มา: ดัดแปลงจาก Sontissakyothin, 2000, 154-62, Caouette, et al., 2000. Ministry of Labour และสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

ค. มติคณะรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2550

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยมีพลวัตในทางที่ดีขึ้น หลังจากใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากระยะหนึ่ง มติ ครม. ปี พ.ศ. 2547 ถือเป็นก้าวใหม่ที่สำคัญที่สร้างสรรค คือให้มีมาตรการจดทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง (ก่อนหน้านี้ไม่จดทะเบียนนายจ้าง) สำหรับแรงงานที่ยังไม่มีนายจ้างสามารถจดทะเบียนได้ด้วยตัวเอง เพื่อจะได้มีโอกาสหางานทำต่อไปโดยแรงงานที่มิใช่นายจ้างสามารถรายงานตัวให้จดทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีนายจ้างสามารถรายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาจดทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงค์ว่าต้องการจ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใดใน 3 ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้

มาตรการอีกประการหนึ่งคือ การจดทะเบียนผู้ติดตาม ซึ่งหมายถึงครอบครัวลูกเมียญาติพี่น้องของแรงงาน โดยทุกคนที่จดทะเบียนจะต้องตรวจสุขภาพและทำบัตรประกันสุขภาพด้วย ซึ่งอยู่บนฐานคิดที่ต้องการเริ่มนับจดผู้หลบหนีเข้าเมืองจาก 3 ประเทศที่ตรงกับสถานการณ์ความจริงกว่าที่เคยปฏิบัติมา คือ ให้มีการจดทะเบียนบุคคลผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวตั้งแต่อายุ 1 ปีขึ้นไปด้วย และให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่เหมือนประชากรกลุ่มอื่นๆ ในฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล นั่นคือทำให้ฐานข้อมูลนี้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นที่หนึ่ง ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อจด

ทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข 00 โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มีรายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี และสำนักงานบริหารการทะเบียน (สบท.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนำฐานข้อมูลในทะเบียนราษฎร 38/1 เข้าจัดเก็บด้วยระบบคอมพิวเตอร์ โดยในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนประชากรกลุ่มนี้อยู่ในทะเบียนบุคคลรวม 1,284,920 คน มาตรการประการหลังนี้แสดงให้เห็นการยอมรับความเป็นมนุษย์ของแรงงานที่มีญาติพี่น้อง และการให้ออกาสเข้าถึงการดูแลสุขภาพของผู้ติดตาม ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนถือว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นแรงงานข้ามชาติถูกหรือผิดกฎหมาย ก็ไม่มีอะไรมาจำกัดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่จะได้รับการดูแลสุขภาพ สุขภาพและการเจ็บไข้ได้ป่วย⁸

ต่อมารัฐบาลมีมติ ครม. เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ยกเลิกมติ ครม. เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ผ่อนปรนให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตนแต่อย่างใด คือเสียค่าใช้จ่าย 3,800 บาทเช่นเดิม จากนั้นรัฐบาลเปิดให้มีการรายงานตัวจดทะเบียนของแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่ขึ้นระหว่างวันที่ 1-31 มีนาคม พ.ศ. 2549 มียอดจำนวนแรงงานและผู้ติดตามใน ทร.38/1 รวมประมาณ 3 แสนคน ทำให้ ยอดของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามจากสามประเทศในปี พ.ศ. 2549 พุ่งสูงขึ้นเป็น 1,523,289 คน เป็นชายร้อยละ 55 และหญิงร้อยละ 45

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ในงานสองประเภทหลักคือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ในกิจการ 10 ประเภทหลัก แต่ มติ ครม. ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2550 ยังคงยึดหลักการจำกัดอาชีพที่จ้างแรงงานต่างด้าวจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านทำได้เพียงงานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าว และไม่สอดคล้องกับการจ้างงานจริง แม้มีการเปิดช่องให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด พิจารณาผ่อนผันประเภทกิจการเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว แต่ลักษณะงานยังต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานเท่านั้น

ง. มติคณะรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2558

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลยังคงอนุญาตให้แรงงานที่เคยจดทะเบียนแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน รวมถึงผ่อนผันให้กลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุทั้งหมดอยู่ต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนับว่ามีความเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลไทยจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัตินี้มีหลักปฏิบัติที่มีความชัดเจนขึ้น ทั้งในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และบทลงโทษตามกฎหมาย⁹ นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพให้เปิดกว้างกับแรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆ เลย เพื่อให้เข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการสามารถพิจารณาตามความเหมาะสม¹⁰

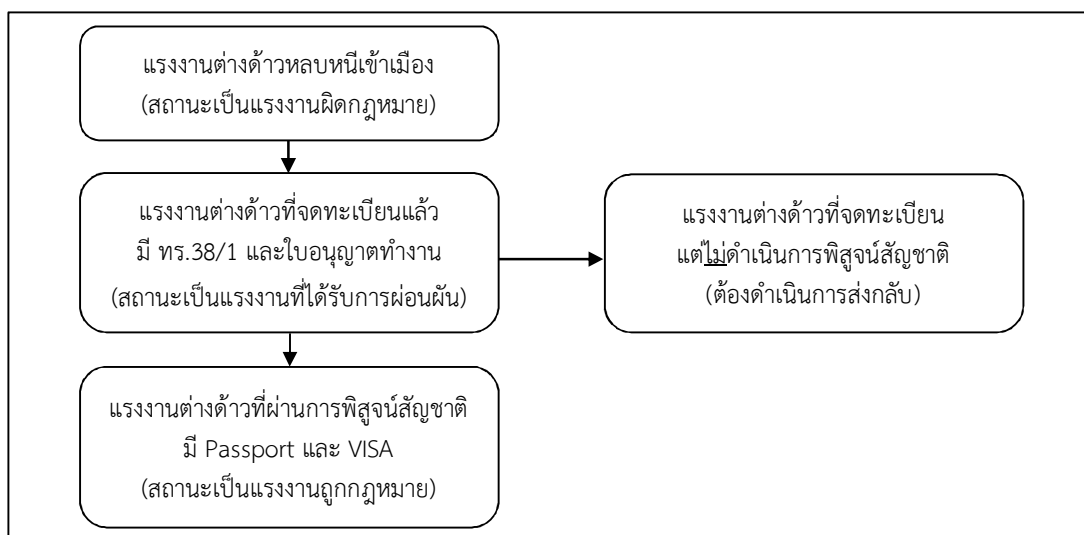
⁸ พฤษชัย ฤทธิกุล. 2553. นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย : จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติดัง(เหนือกว่า)สิทธิมนุษยชน. วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2553

⁹ กิริยา กุลกลการ. 2557. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

¹⁰ นฤมล นิราทร. 2555. การย้ายถิ่นของแรงงานในอาเซียน: กรณีแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย. บทความนำเสนอในสัมมนาโครงการธรรมศาสตร์-อาเซียน เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไรในอาเซียน : ประชาคมภายใต้ความหลากหลาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 30 เมษายน พ.ศ. 2555

ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบในกิจการประมง เกษตร และปศุสัตว์ ก่อสร้าง ต่อเนื่องประมงทะเล ผู้รับใช้ในบ้าน และกิจการอื่นๆ ที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็น ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 ให้มีการขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่ต่ออีก 1 ปี และกำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินจำนวน 2,100 – 2,400 บาทต่อคนเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนข้ามชาติกลับออกนอกราชอาณาจักร ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ถูกดำเนินการขึ้นอีกครั้ง โดยดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงาน (รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี) โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ และมีมาตรการป้องกัน สกัดกั้น และการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้าใหม่อย่างเด็ดขาดจริงจัง

แผนภาพที่ 2.1 เอกสารและสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการจดทะเบียน



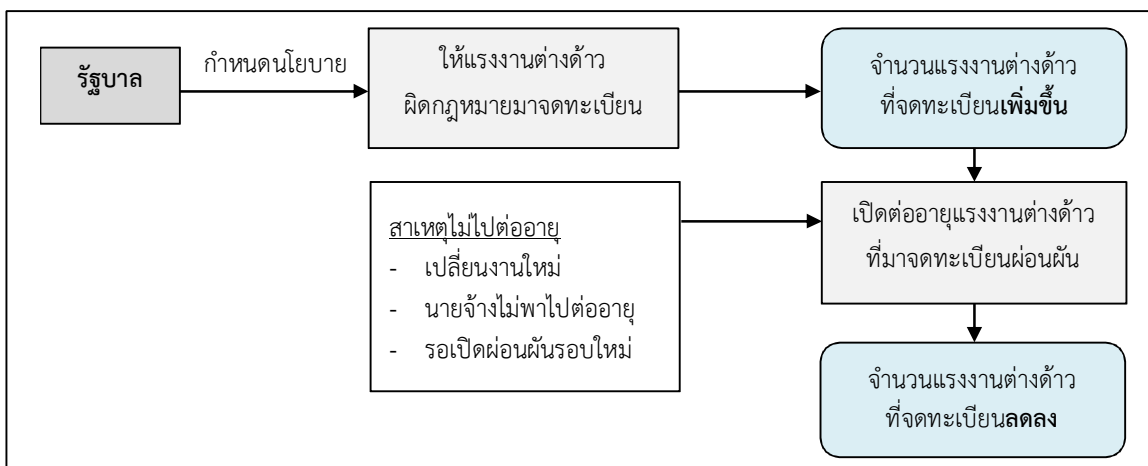
ที่มา: ดัดแปลงจาก กิริยา กุลกลการ. เอกสารนำเสนอเรื่องการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ. 10 กรกฎาคม 2557.

ในปี พ.ศ. 2555 – 2558 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ยังคงเป็นการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นระยะตามมติคณะรัฐมนตรี สลับกับการขยายระยะเวลาผ่อนผันและต่ออายุใบอนุญาตให้แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกเป็นระยะเพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ

อย่างไรก็ตาม การจัดทำทะเบียนในระดับประเทศนี้ถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากมีตัวเลขการจดทะเบียนที่ลดลงอย่างรวดเร็ว และผู้ย้ายถิ่นไม่จดทะเบียนมีจำนวนเพิ่มขึ้น หลายปีมานี้ มีผู้ย้ายถิ่นตกหล่นจากระบบทะเบียนเพราะเห็นว่าการจดทะเบียนเป็นเรื่องยุ่งยาก สับสน และมีค่าใช้จ่าย หรือไม่ก็ขาดคุณสมบัติเข้าข่ายทำการจดทะเบียนได้¹¹ อีกทั้งหลักการที่จำกัดอาชีพให้แรงงานต่างด้าวจากสามประเทศเพื่อนบ้านทำงานได้เพียงงานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าวและสถานการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้นจริง

¹¹ Jerrold W. Huguet. 2557. การย้ายถิ่นของประเทศไทยฉบับปี 2557. คณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย

แผนภาพที่ 2.2 แสดงปัจจัยสำคัญที่กระทบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน



ที่มา: คณะผู้วิจัย, 2558

2) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มุ่งการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปที่ การให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายไปจดทะเบียนเพื่อให้เป็นการปรากฏตัวและมีข้อมูล อยู่ในระบบการจดทะเบียนของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับระบบการอนุญาตทำงานของ กระทรวงแรงงานเป็นหลัก ในช่วงแรกจึงได้มีการเปิดให้มีการจดทะเบียนเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง แต่การจดทะเบียนยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ต่อมารัฐบาลจึงมีแนวคิดปรับเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นคนเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยประวัติการเดินหน้นนโยบายการย้ายถิ่นของ ประเทศไทยเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2545/2546 ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพ ว่าด้วยการจัดการเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่วางเป้าหมายสูงสุดว่า ประเทศไทยจะไม่มีแรงงานผิดกฎหมายที่ต้องผ่อนผันให้ทำงานอีกต่อไป จึงกำหนดให้มีการปรับสถานะแรงงาน ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อมีการลงนามในบันทึกความ เข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memoranda of Understanding (MOU) on Cooperation in the Employment of Workers) กับเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ได้แก่ ลาว (ลงนามในปี พ.ศ. 2545) กัมพูชา และเมียนมา (ทั้งคู่ลงนามในปี พ.ศ. 2546) การมี MOU ฉบับนี้ นับว่าเป็นครั้งแรกที่จัดให้ผู้ย้ายถิ่น ฝีมือต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านมีช่องทางทางกฎหมายที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย การลงนามใน MOU เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกันอภิปรายแบบทวิภาคีในเรื่อง ที่มีผู้ย้ายถิ่นผิดกฏจำนวนมากได้โยกย้ายข้ามชายแดนมา และพยายามร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญหา

การลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ด้วยบทของ MOU ฉบับ นี้มีสาระสำคัญเพื่อเปิดช่องทางความร่วมมือในการตรวจสอบรายชื่อและสัญชาติของแรงงานต่างด้าว และป้องกันการ ลักลอบค้ามนุษย์ ในส่วน MOU กับประเทศกัมพูชาที่ได้ลงนามเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 นั้น มีระยะเวลาห้าปีเพื่อคุ้มครองแรงงานทั้งในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ของแรงงานต่างด้าว และการลงนามใน MOU กับประเทศเมียนมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 นั้นเพื่อสร้าง ช่องทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแลกเปลี่ยนแรงงานที่มีศักยภาพมากขึ้น ซึ่งจากการลงนาม ใน MOU ทำให้มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยอนุญาตให้แรงงาน

ต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศไทยไม่เกินสี่ปี รวมทั้งมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงาน ภายใต้ MOU ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ 10,000 บาท ค่าธรรมเนียมในการเข้าประเทศ 1,800 บาท ค่าธรรมเนียมในการสมัคร 100 บาท และค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ ประเทศไทยได้จัดตั้งกองทุนสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยเก็บเงินในอัตราร้อยละ 15 ของเงินเดือนแรงงานส่งเข้ากองทุน และจะส่งเงินที่แรงงานสมทบในกองทุนพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แรงงานภายใน 45 วัน หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการทำงาน¹²

ผลของการดำเนินการ โดยให้ประเทศต้นทางมาพิสูจน์สัญชาติและรับรองว่าแรงงานมาจากประเทศนั้นจริง ในกรณีของประเทศลาวเมื่อพิสูจน์สัญชาติแล้ว แรงงานจะได้รับเอกสารการเดินทางชั่วคราว (temporary passport) ในกรณีของประเทศกัมพูชา จะได้รับเอกสารรับรองตน (certification of identification – CI) การพิสูจน์สัญชาติตามข้อตกลงทวิภาคีนี้ดำเนินการได้จริงเฉพาะประเทศลาวและกัมพูชาเท่านั้น ส่วนประเทศเมียนมาไม่มีความคืบหน้าในเชิงปฏิบัติจริงแต่อย่างใด ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจา ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 จากฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2551) ระบุว่า มีแรงงานจากสองประเทศที่ปรับสถานะและยังคงต่อไปอนุญาตทำงานรวม 72,098 คน ทั้งนี้ อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ในงานสองประเภทหลักคือ **กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน** ในกิจการ 10 ประเภทหลัก คือ 1. ประมง (ทะเลและน้ำจืด) 2. ต่อเนื่องประมง 3. เกษตรและปศุสัตว์ 4. โรงสีข้าว 5. โรงอิฐ 6. โรงน้ำแข็ง 7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ 8. ก่อสร้าง 9. เหมืองแร่และเหมืองหิน 10. ลูกจ้างในครัวเรือน ส่วนบุคคล และหากลักษณะของกิจการที่จ้างไม่เข้าข่าย 10 ประเภทนี้ ให้จัดไว้ในรหัส 11 คือ ประเภทอื่นๆ อาทิ ขนส่งทางบก ขนถ่ายสินค้า โรงเลื่อย โรงกลึง เทปาล์ม จำหน่ายพืชผลเกษตร โรงงานทำเส้นขนมจีน ผลิตคอนกรีต ผลิตเสาเข็ม โรงยางแผ่นรมควัน เตาถ่าน ทำทราย แปรูปไม้ยาง ประมงน้ำกร่อย ซักอบรีด จัดสวน โรงแรม ค้าปลีก/ค้าส่ง/แผงลอยในตลาด บิมน้ำมัน/แก๊ส/เชื้อเพลิง อยู่ซ่อมรถ/ล้าง/อัดฉีด (คาร์แคร์) กิจการค้าของเก่า มูลนิธิ เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ทำงานในกิจการประเภทอื่นๆ ถึงร้อยละ 30 รองลงมาคือกิจการเกษตรร้อยละ 22 การจ้างงานในครัวเรือนร้อยละ 15 และในกิจการก่อสร้างร้อยละ 15 กิจการประมงทะเลและน้ำจืดร้อยละ 7 และต่อเนื่องประมงร้อยละ 9

สาเหตุหลายประการทำให้มีแรงงานจำนวนไม่มากนักเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้การลงนามใน MOU อาทิ กระบวนการในการจัดจ้างที่มีความยุ่งยาก ใช้เวลานาน และการเสียค่าธรรมเนียมในอัตราสูง สำหรับแรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวต้องมีเอกสารที่ออกให้โดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและจังหวัด ซึ่งแรงงานจะต้องเดินทางเข้าไปในบริเวณเมืองหลวงอีกด้วย ขั้นตอนทั้งหมดดังกล่าวนี้ใช้ระยะเวลากว่า 3-5 เดือน ในขณะที่ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับอาชีพและแรงงานจะถูกส่งให้ประเทศต้นทางผ่านระบบคอมพิวเตอร์ แต่ประเทศต้นทางยังไม่มีการพัฒนาาระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถเชื่อมโยงการทำงานกับประเทศไทยได้¹³

เนื่องจากกระบวนการจ้างงานผู้ย้ายถิ่นภายใต้ MOU นี้เป็นเรื่องซับซ้อน ใช้เวลานาน มีค่าใช้จ่าย และเป็นภาระยุ่งยาก จึงเป็นเหตุให้ผู้ย้ายถิ่นจำนวนน้อยมากใช้ช่องทางนี้ย้ายถิ่นมาประเทศไทย อย่างไรก็ตาม MOU ฉบับนี้ทำให้เกิดกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นฝีมือต่ำประเภทใหม่ขึ้นมาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2549 กล่าวคือ

¹² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553. รายงานที่ตีอาอี ฉบับที่ 86 เดือนกันยายน 2553 เรื่อง ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพิสูจน์สัญชาติ

¹³ ฟิลิป มาร์ติน. 2550. คุณูปการทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนา นโยบาย. สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แรงงานย้ายถิ่นปกติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม ซึ่งเข้ามาตามขั้นตอนที่ระบุไว้ใน MOU ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มีหนังสือเดินทางชั่วคราว การตรวจประทับตราของประเทศไทย และใบอนุญาตทำงานที่มีผลใช้ได้เป็นเวลา 2 ปี ต่ออายุได้อีก 2 ปี ในกรณีที่ยังทำงานต่อไป การมี MOU เป็นช่องทางให้แรงงานย้ายถิ่นเข้ามาประเทศไทยได้อย่างปกติ แต่ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่ได้ประโยชน์จากช่องทางนี้มีจำนวนน้อยมาก¹⁴ ข้อมูลเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2556 ผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาพำนักและทำงานอยู่ในประเทศไทยตามขั้นตอนใน MOU มีจำนวนเพียง 174,042 คน และจำนวนผู้ย้ายถิ่นตามขั้นตอนใน MOU นี้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยดังข้อมูลเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งมีจำนวนทั้งหมดเพียง 206,168 คน เท่านั้น (ตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 ยอดรวมของผู้ย้ายถิ่นที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยจัดหาตามขั้นตอนใน MOU

สัญชาติ	จำนวนผู้ย้ายถิ่นที่มีใบอนุญาตทำงาน และหนังสือเดินทาง / หนังสือสำคัญประจำตัวที่มีผลใช้ได้	
	2556	2557
กัมพูชา	89,680	87,398
ลาว	26,204	20,786
เมียนมา	58,158	97,984
รวมทั้งหมด	174,042	206,168

ที่มา: วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร ประจำปี 2556 และ 2557 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
กรมการจัดหางาน

3) การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติยังคงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามมติที่ประชุม กบร. เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ สัญชาติเมียนมา ลาว และ กัมพูชา โดยกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเป็นผลจากการร่วมมืออภิปรายในระดับทวิภาคีหลายรอบระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และเห็นว่าเป็นกลไกเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานผิดปกติก่อนที่พำนักและทำงานอยู่ในประเทศไทย กลับมีสถานะปกติ โดยครอบคลุมประเภทของผู้ย้ายถิ่นทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่มีเอกสารชนิดใด เพื่อให้แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่เข้ามาพำนักในประเทศไทยได้รับการพิสูจน์สัญชาติ มีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ MOU อีกทั้งสามารถเข้าถึงบริการของรัฐและระบบประกันสังคมได้ โดยแรงงานต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) จากประเทศต้นทาง วีซ่า (Visa) และใบอนุญาตทำงานสำหรับการเข้าออกตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง

ช่วงแรกที่ใช้กระบวนการนี้ กระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีทั้งหมด 13 ขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการจดทะเบียนและการขอใบ ทร. 38/1 การตรวจร่างกาย และการขอใบอนุญาตทำงาน เมื่อแรงงานจดทะเบียนเสร็จแล้ว นายจ้างอาจเริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ โดยยื่นเสนอรายชื่อฉบับสมบูรณ์ของแรงงานทุกคนที่นายจ้างร้องขอให้ดำเนินการเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติต่อกรมการจัดหางานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเสนอรายชื่อแรงงานโดยวิธีการทูตให้กับเจ้าหน้าที่ในประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาต่อไป เมื่อทำการตรวจสอบเป็นที่ชัดเจนแล้ว จะเสนอรายชื่อแรงงานต่อไปยังสำนักงานพิสูจน์สัญชาติตามพื้นที่ต่างๆ และแจ้งให้ผู้ย้ายถิ่นรับทราบกำหนดเวลาไปรับหนังสือเดินทางชั่วคราวของตนเอง ขณะที่เจ้าหน้าที่

¹⁴ อ้างแล้วใน 11

กัมพูชาและลาวส่งทีมสัญจรมาเพื่อออกหนังสือเดินทางชั่วคราวให้กับพลเมืองที่มีคุณสมบัติของตน ผู้ย้ายถิ่นชาวเมียนมากลับต้องข้ามชายแดนกลับไปประเทศบ้านเกิดเพื่อรับหนังสือเดินทางชั่วคราวด้วยตนเอง ยกเว้นกรณีจังหวัดระนองที่ได้เปิดศูนย์พิสูจน์สัญชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2553 โดยมีเจ้าหน้าที่เมียนมามาประจำการ

กระบวนการพิสูจน์สัญชาติต่างจากการจดทะเบียนมาก่อนหน้านี้ในประเด็นที่ว่า มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลรูปพรรณของผู้ย้ายถิ่นกับรัฐบาลของประเทศต้นทางซึ่งถูกร้องขอให้พิสูจน์สัญชาติของผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์สัญชาติยังมีปัญหาและอุปสรรคต้องใช้เวลายาวนาน ซึ่งมักเกิดจากกรณีข้อมูลไม่ครบถ้วน จึงไม่สามารถส่งข้อมูลต่อไปยังรัฐบาลของประเทศต้นทางเพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

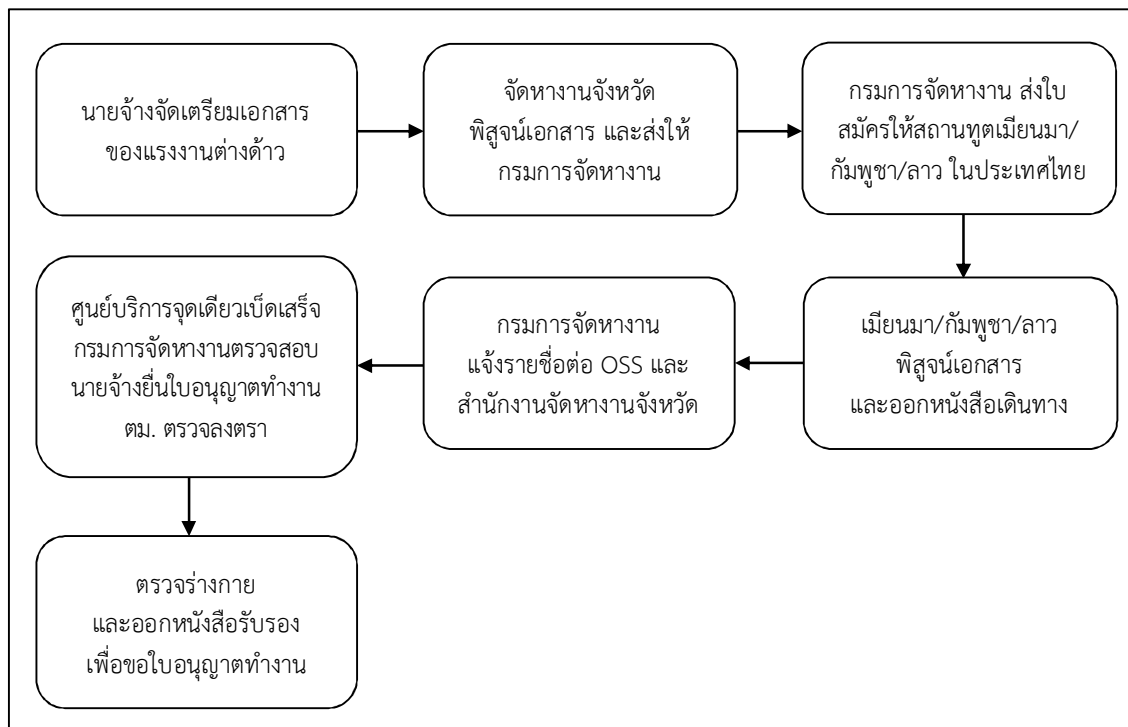
4) กระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะ¹⁵

หลังจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีกำหนดเวลาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 อนุมัติให้มี “ระยะผ่อนผัน” สำหรับแรงงานย้ายถิ่นผิดปกติชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตลอดจนบุตรของแรงงานเหล่านี้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีระยะผ่อนผันอนุญาตให้นายจ้างและผู้ย้ายถิ่นดำเนินการตามกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติให้เสร็จสมบูรณ์ เพื่อที่จะพำนักและทำงานอยู่ต่อในประเทศไทยพร้อมกับบุตรได้ตามกฎหมาย กระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติ (regular migrant workers) ที่ริเริ่มขึ้นใหม่นี้ เปิดรับแรงงานย้ายถิ่นผิดปกติทุกคนจากประเทศลาว และเมียนมา ตลอดจนบุตรของแรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชาทุกคนซึ่งยังพิสูจน์สัญชาติไม่เสร็จ อย่างไรก็ตาม นโยบายผ่อนผันยังคงถูกใช้เพื่อดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรียังคงยืนยันนโยบายผ่อนผัน โดยมีมติในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 ให้แรงงานต่างด้าวรายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ และขออนุญาตทำงาน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จเพื่อต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) อยู่เดิมเท่านั้น ทั้งแรงงานต่างด้าวที่อยู่กับนายจ้างรายเดิมตรงตามใบอนุญาตทำงาน และแรงงานต่างด้าวที่อยู่กับนายจ้างรายใหม่ โดยใบอนุญาตทำงานใหม่มีการระบุสถานพยานของผู้ถือบัตรไว้อย่างชัดเจน

แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวในข้างต้นไม่ถูกเรียกว่าการพิสูจน์สัญชาติ แต่ยังมีข้อกำหนดและข้อปฏิบัติหลายประการที่มีความคล้ายคลึงกับกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (แผนภาพที่ 2.3) นอกเหนือจากการกำหนดให้มีการตรวจร่างกายและต้องมีใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนการจ่ายค่าธรรมเนียม โดยกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติมีรูปแบบการดำเนินการที่สะดวกยิ่งขึ้น โดยที่ผู้ย้ายถิ่นไม่ได้ถูกร้องขอให้ต้องจดทะเบียนก่อนเข้าสู่ขั้นตอนปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติ (ผู้ย้ายถิ่นไม่จำเป็นต้องมีใบ ทร. 38/1 และใบอนุญาตทำงานก่อนมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการ) นับว่ากระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกตินี้ เป็นนโยบายที่ก้าวหน้าไปอีกขั้น เนื่องจากข้ามผ่านอุปสรรคจากระบบราชการในขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติแบบเดิม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายให้กับผู้ย้ายถิ่นที่เข้าร่วมในกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการดังกล่าวแจกแจงได้ดังนี้

¹⁵ อ้างแล้วใน 11

แผนภาพที่ 2.3 ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติสำหรับแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว



ที่มา: Jerrold W. Huguet. 2557. การย้ายถิ่นของประเทศไทยฉบับปี 2557. คณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย

นอกจากนี้ ความแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ นโยบายการเปิดศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Centres) จำนวน 12 แห่งทั่วทั้งประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้างในการมารับหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือปกติให้กับแรงงานย้ายถิ่นและบุตรของแรงงานได้ หมายความว่า นับจากนี้เป็นต้นไปผู้ย้ายถิ่นไม่ต้องกลับประเทศต้นทางเพื่อไปรับหนังสือเดินทางด้วยตนเอง และสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติได้อย่างครบถ้วนภายในสถานที่แห่งเดียว (รับหนังสือเดินทางชั่วคราว การตรวจลงตรา รับใบอนุญาตทำงาน และให้เก็บข้อมูลประวัติ) เมื่อกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติเสร็จสมบูรณ์แล้ว ผู้ย้ายถิ่นชาวลาวจะได้หนังสือเดินทางชั่วคราว 1 ปี ผู้ย้ายถิ่นชาวเมียนมาได้หนังสือเดินทางชั่วคราว 6 ปี และชาวกัมพูชาได้หนังสือเดินทางปกติ 3 ปี เช่นเดียวกับขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ การจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จเป็นความก้าวหน้าที่ภาคประชาสังคม องค์กรผู้ย้ายถิ่น และองค์กรระหว่างประเทศต่างขานรับกันเป็นอย่างดี เนื่องจากเคยดำเนินการสนับสนุนให้มีศูนย์ดังกล่าวมานานแล้ว

การแก้ไขให้มีกระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติเหมือนจะชี้ว่า รัฐบาลไทยยอมรับในระดับหนึ่งว่า ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติมีความยุ่งยากและกินเวลานานเกินควร และยังมีปัญหาหลงเหลืออยู่ เพราะเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาลง กลับมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก อย่างไรก็ดี มีอุปสรรคบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงขยายเวลาปรับเปลี่ยนสถานะ กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้ย้ายถิ่นจำเป็นต้องขอใบ ทร. 38/1 จากกระทรวงมหาดไทย (ข้อกำหนดซึ่งก่อนหน้านี้ได้เริ่มใช้เมื่อเริ่มใช้กระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะในระยะแรก) นอกเหนือจากการกำหนดให้ขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน และผ่านการตรวจร่างกาย

5) บทสรุปนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย¹⁶

การจดทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติ กระบวนการตาม MOU และการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติ ถือเป็นความพยายามและเป็นก้าวหน้าที่ให้ความหวังต่อการบริหารควบคุมแรงงานที่ย้ายถิ่นอย่างผิดปกติเพื่อเข้ามาพำนักในประเทศไทย และนับเป็นครั้งแรกที่อนุญาตให้แรงงานย้ายถิ่นผิดปกติมีโอกาสได้รับสถานภาพทางกฎหมายในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังต้องประสบบทเรียนจากปัญหาท้าทาย ทั้งปัญหาจากระบบราชการที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลมีศักยภาพจำกัดไม่สามารถดำเนินการตอบสนองนโยบายให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร จึงทำให้ดูเหมือนเป็นการขัดขวางการดำเนินการกระบวนการให้เกิดความล่าช้าส่งผลทำให้ผู้ย้ายถิ่นหลายคนไม่มีโอกาสปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติได้ทันตามกำหนดเวลา ทำให้รัฐต้องขยายเวลาหลายครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อีกทั้งยังเกิดปัญหาของการที่ต้องข้องเกี่ยวกับนายหน้าและคนกลางที่เข้ามามีส่วนในการดำเนินการในหลายขั้นตอนของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยไม่มีการควบคุมที่นับว่ามีส่วนทำให้ระบบการพิสูจน์สัญชาติและขั้นตอนตาม MOU มีโอกาสเปลี่ยนเป็นกลไกที่เปิดให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเกิดขึ้นได้นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการที่ต้องถูกขับเคลื่อนโดยนายจ้างทำให้ลูกจ้างต้องพึ่งพานายจ้างเป็นอย่างมาก เพื่อให้การดำเนินงานเป็นผลสำเร็จและเพื่อเข้าถึงสิทธิได้หลังจากมีสถานะปกติแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างของการปฏิบัติที่ได้ผลดี คือ การจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ซึ่งได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงกระบวนการสำหรับผู้ย้ายถิ่นให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และเป็นแบบอย่างของการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติที่ได้ผลดีเป็นสิ่งที่น่าชื่นชมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล

2.3.2 มิติใหม่ของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และผลการดำเนินงานของรัฐบาล (พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน)

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งยังคงสานต่อแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามรูปแบบดั้งเดิมเป็นหลัก คือ การจดทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติ กระบวนการตาม MOU และการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นปกติ นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาที่สั่งสมมานานจึงมีความจำเป็นต้องเร่งแก้ไขให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว รวมทั้งมีการวางรากฐานการแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยให้ดำเนินการในสองมาตรการหลัก ดังนี้

1) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) และปัญหาการค้ามนุษย์

จากการประชุมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีข้อสั่งการเรื่องแรงงานต่างด้าว จากกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report : TIP Report) ซึ่งประเทศไทยได้รับการประเมินอยู่ในสถานะระดับ 2 (Tier 2 : Watch List) ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ถูกจับตามองและเป็นปัญหาที่ถูกส่งสมคักมาเป็นระยะเวลากว่า 4 ปี จึงได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เร่งดำเนินการชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศให้ถูกต้องและทั่วถึง

¹⁶ อ้างแล้วใน 11

เกี่ยวกับการใช้แรงงานในประเทศไทย รวมทั้งการที่ประเทศไทยให้ความสำคัญอย่างเต็มที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเบื้องต้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบและแก้ไขปัญหาแรงงานทั้งระบบด้วยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศและประชาคมโลก โดยไม่ถูกลดระดับความน่าเชื่อถือ และให้ฝ่ายความมั่นคงเร่งจัดทำแผนและแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง

ภายหลังจากมีการประกาศข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เพียงไม่กี่วัน ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยนายจอห์น แคร์รี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานประจำปี เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2557 (Trafficking in Persons Report 2014 หรือ TIP Report) โดยรายงานว่า ประเทศไทยถูกลดอันดับจากบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) ลงมาอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด¹⁷ อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยไม่ได้แสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เท่าที่ควร และโดยตามระเบียบ การที่ประเทศไทยถูกจัดระดับอยู่ใน Tier 2 ที่ต้องจับตามอง ติดต่อกันเป็นเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2553-2556) จึงถูกลดระดับเป็น Tier 3 โดยอัตโนมัติ โดยมีประเด็นสำคัญ 4 เรื่อง คือ 1) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ระบุว่า การคัดแยกผู้เสียหายในประชากรกลุ่มเสี่ยงดำเนินการได้ไม่เพียงพอ และเมื่อคัดแยกแล้วไม่ได้ส่งตัวผู้เสียหายเข้ารับการคุ้มครอง 2) การค้ามนุษย์ด้านแรงงานในภาคประมง ระบุว่า ไม่พบว่ามีการค้าคนคึกกับเจ้าของเรือ หรือไต้ก๋ง ที่บังคับใช้แรงงาน 3) กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา ระบุว่า ไม่พบว่ามีการค้าคนคึกกับผู้ที่กระทำความผิดในข้อหาการค้ามนุษย์ และ 4) การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบุว่า ไม่มีการรายงานผลการสอบสวนและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยถูกจัดอยู่ใน Tier 3 สหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาระดับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า เช่น ด้านทหาร ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม เว้นแต่กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จะพิจารณาร่วมกัน โดยเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายสหรัฐอเมริกา เพื่อเสนอประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ให้ยกเว้นระดับการให้ความช่วยเหลือ (sanction) ต่อประเทศที่ถูกจัดอยู่ในระดับ Tier 3 หรือที่เรียกว่า Presidential Waiver¹⁸

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยสืบทอดงานและสานต่อภารกิจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการเร่งแก้ไขโดยด่วนพร้อมทั้งดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้¹⁹

(1) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) การแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม นั้น รัฐบาลให้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไข

¹⁷ ประชาชาติธุรกิจ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2557 และ มติชน 5 มกราคม พ.ศ. 2558. TIP Report และ IUU สำหรับแก้ไขปัญหาลิขิตค้าประมงไทยในตลาดโลก

¹⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ปพม.ชี้แจงกรณีประเทศไทยถูกปรับลดอันดับการค้ามนุษย์จาก Tier 2 Watch List เป็น Tier 3. https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?id=11908 เข้าถึงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2559

¹⁹ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2558. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน พ.ศ. 2557-12 กันยายน พ.ศ. 2558)

ปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 รวมทั้งเตรียมออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อครอบคลุมการแก้ปัญหา การปรับปรุงและแก้ไขแผนระดับชาติ การเร่งรัดติดตั้งระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System: VMS) การตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมประมง การตั้งศูนย์แจ้งเรือเข้า-ออก (Port in-Port out: PIPO) เพื่อควบคุมเรือที่ผิดกฎหมายจากการออกนอกฝั่ง รวมทั้งการแก้ไขพระราชบัญญัติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ได้โดยง่าย อีกทั้งมีการชี้แจงมาตรการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์โดยสื่อสารกับชาวประมง ผู้ประกอบการธุรกิจประมง และประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจในเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานสากลในการจัดระเบียบการประมงและการแก้ปัญหาการทำประมงแบบไร้มาตรฐาน ไร้การควบคุมอย่างเคร่งครัด ตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อบูรณาการการทำงานทะเลและเพิ่มจำนวนสัตว์น้ำ เป็นประโยชน์ต่อการประมงของไทยในระยะยาว นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายในระยะยาว หน่วยงานภาครัฐได้ร่วมลงนามในบันทึกความร่วมมือแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลเรือประมงและแรงงานประมงเป็นฐานข้อมูลกลาง (กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมเจ้าท่ากรมการปกครอง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมประมง) ที่จะบูรณาการการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นการควบคุมให้มีการรายงานเข้า-ออกของเรือประมงให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลได้จัดทำรายงานความมุ่งมั่นแก้ปัญหาการกำหนดมาตรการป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม (IUU Fishing) อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นย้ำให้ชาวประมงร่วมมือกับภาครัฐตามมาตรการของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาของสหภาพยุโรป

(2) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รัฐบาลได้ประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ โดยตั้งกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดผลักดันการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นสามารถทำลายเครือข่ายผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์รายสำคัญ รวมทั้งจับกุมดำเนินคดี ลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เป็นต้น **ด้านกลไก** ได้ตั้งกลไกทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดเพื่อประสานการขับเคลื่อนทั้งนโยบายและปฏิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) คณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด จัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านสตรีและเด็ก ทั้งนี้ได้ตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้กลไกระดับชาติ อาทิ คณะอนุกรรมการการปราบปรามการค้ามนุษย์ คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คณะอนุกรรมการการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กและต่างด้าว คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อเร่งรัดขับเคลื่อนนโยบายให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ส่วนด้านการขับเคลื่อน **ดำเนินการที่สำคัญ** ได้แก่ (1) การลดความเสี่ยงด้านการค้ามนุษย์ มีการตรวจคุ้มครองแรงงาน แรงงานเด็ก แรงงานบังคับในกิจการกลุ่มเสี่ยง และบูรณาการจัดชุดตรวจปฏิบัติการในสถานประกอบกิจการ (2) **พัฒนาทักษะชีวิตเด็กเร่ร่อน** เพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อเสียหายจากการค้ามนุษย์ (3) **สร้างความรู้ความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมาย** และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (4) **ให้ความรู้นายจ้างและลูกจ้าง** เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ให้ความรู้แก่ผู้ต้องการไป

ทำงานต่างประเทศเพื่อป้องกันปัญหาการหลอกลวง รวมทั้งตรวจสอบควบคุมผู้รับอนุญาตทำงานในประเทศและต่างประเทศ (5) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน ผ่านบริการสายด่วน 1694 ในการประชาสัมพันธ์/รับเรื่องร้องเรียน/สอบถามข้อมูล และ (6) การประชุมเร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ภายใต้การดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจังของรัฐบาล ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีความคืบหน้าเป็นอย่างมาก รวมทั้งได้รับการยอมรับจากต่างประเทศอันเป็นผลสะท้อนจากการที่กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาได้ออกรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการจัดการการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายที่สุด (Findings on the Worst Forms of Child Labor) ประจำปี ค.ศ. 2014 โดยการปรับฐานะประเทศไทยขึ้นจากระดับที่มีความก้าวหน้าปานกลาง (Moderate Advancement) ขึ้นเป็นระดับที่มีความก้าวหน้าอย่างสำคัญ (Significant Advancement) ซึ่งเป็นระดับสูงสุด

ก. การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์อันเป็นวาระเร่งด่วนแล้วนั้น รัฐบาลได้วางแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวโดยผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ในการดำเนินการวางรากฐานการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างพื้นฐานที่มั่นคงของเศรษฐกิจและสังคมไทยให้มีเสถียรภาพและมีความยั่งยืนในระยะยาว มีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ให้ความเห็นชอบการกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แบ่งเป็น ระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่ ระยะแรก ใน 5 พื้นที่ในจังหวัดตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด และสงขลา และระยะที่ 2 อีก 5 พื้นที่ ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับนโยบายด้านความมั่นคง โดยกรอบแนวคิดด้านนโยบายความมั่นคงในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้มุ่งเน้นการป้องกันและแก้ปัญหาในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะตามแนวตะเข็บชายแดนที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านมักประสบปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว หน่วยงานความมั่นคงเห็นว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนให้รองรับกิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าว ภายใต้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะไป-กลับ จะช่วยสร้างงานให้กับแรงงานเหล่านี้ในบริเวณชายแดน อันจะเป็นการป้องกันและแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาทำงานในพื้นที่ตอนในของประเทศ²⁰

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล โดยกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาและแก้ไขความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะเดียวกันได้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดท้องที่ สัญชาติ ประเภท หรือลักษณะงาน ช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาล หรือเงื่อนไขที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงจัดทำคู่มือการออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล รวมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการจุด

²⁰ สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์. ธันวาคม 2558. เอกสารการบรรยายเรื่อง แนวคิดและข้อเสนอแนะรูปแบบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในการสัมมนาเรื่อง พลัสพลเมืองร่วมขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยสภาพัฒนาการเมือง วันที่ 15 ธันวาคม 2558

เดียวเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน ซึ่งได้เตรียมให้บริการแล้ว รวมถึงการออกมาตรการ การเตรียมความพร้อมด้าน การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การฝึกอบรมประชุมชนเชิงปฏิบัติการด้านการคุ้มครอง สิทธิแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาเครือข่ายการทำงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัด ตาก มุกดาหาร ตราด สระแก้ว และสงขลา ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ได้มีประกาศสำนัก นายกรัฐมนตรีเพื่อใช้บังคับตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

บทสรุปนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยภายใต้การนำของคณะกรรมการ ความสงบแห่งชาติ และผลการดำเนินงานของรัฐบาล (พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน)

ผลจากการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบมายาวนาน ทำให้ ประเทศต่างๆ ให้การยอมรับและมีท่าทีที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการได้รับการคัดเลือกจากสหประชาชาติให้ประเทศไทย เป็นประธานกลุ่ม G77 นับเป็นครั้งแรกที่ไทยดำรงตำแหน่งดังกล่าวหลังเป็นสมาชิกร่วมก่อตั้ง G77 มา ตั้งแต่ปี 2507 และท่าทีที่ดีขึ้นของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาที่รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการ จัดการการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายที่สุด (Findings on the Worst Forms of Child Labor) ประจำปี ค.ศ. 2014 และปรับฐานะประเทศไทยขึ้นจากระดับที่มีความก้าวหน้าปานกลาง (Moderate Advancement) เป็นระดับที่มีความก้าวหน้าอย่างสำคัญ (Significant Advancement) ซึ่งเป็นระดับสูงสุด²¹ นับว่าเป็นความ พยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลที่ประสบ ความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัด ตลอดจนแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้สามารถเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลได้เพื่อป้องกัน และแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาทำงานในพื้นที่ตอนในของประเทศไทยนั้น ถือเป็นความวางรากฐานการ แก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว ซึ่งแนวคิดและแนวทางในการดำเนินนโยบายใน รูปแบบใหม่นี้ นับเป็นก้าวใหม่ที่สร้างสรรค์และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีอันจะนำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวที่มีความครอบคลุมปัญหาในหลากหลายมิติและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น

2.4 รูปแบบการจัดจ้างคนต่างด้าวเพื่อการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย

การประกอบกิจการบางประเภทมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ในขณะที่ผู้ประกอบการ ประสบปัญหาไม่สามารถจัดจ้างแรงงานไทยได้ แรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางเลือกสำคัญของผู้ประกอบการ โดย ช่องทางการว่าจ้างคนต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

1. การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MOU)
2. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

²¹ อ้างแล้วใน 19

2.4.1 การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MOU)

การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)

1. นายจ้าง/สถานประกอบการ ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว ณ สำนักจัดหางาน กรุงเทพมหานครพื้นที่ (สจก.) 1-10 หรือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) ณ สถานที่คนต่างด้าวจะเดินทางไปทำงาน ยกเว้น กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการก่อสร้างให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่เท่านั้น

2. นายจ้าง/สถานประกอบการเมื่อได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวได้ กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

1. นายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับโควตาจ้างคนต่างด้าว ให้ยื่นเอกสารต่อไปนี้ พร้อมสำเนา 3 ชุด (รวมเป็น 4 ชุด) ณ สจก. หรือ สจจ. ที่ได้ยื่นขอโควตาไว้ ดังนี้

- คำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)
- สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาโควตา)
- หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ระบุเงื่อนไขรายละเอียดในการทำงานตามแบบที่กำหนด
- หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) ที่แต่งตั้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง
- ดำเนินการจัดหาคนงานให้ (นายจ้าง/สถานประกอบการไทยต้องเป็นผู้ติดต่อประสานงานโดยตรงด้วยตนเอง)
- ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน (Employment Contract)
- กรณีเป็นนิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือการจดทะเบียน
- สำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สจก. หรือ สจจ. ส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางาน จำนวน 2 ชุด โดยนายจ้างเก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด

3. กรมการจัดหางาน รวบรวมหลักฐาน พร้อมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อยและเสนอกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบ

4. กรมการจัดหางาน ส่งเอกสารให้กับสถานทูตของประเทศต้นทาง เพื่อให้สถานทูตของประเทศต้นทางจัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตนเอง

5. กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง จะดำเนินการแจ้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศของตนรับเรื่องไปดำเนินการจัดหาคนงาน

6. เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหาคนงานได้แล้ว จะจัดทำบัญชีรายชื่อของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางประทับตราและลงนามรับรอง ก่อนจัดส่งมาให้แก่นายจ้าง/สถานประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

1. เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการได้รายชื่อคนต่างด้าวที่ผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการแล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างระบุตำแหน่งคนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่น พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวตามแบบ ตท.15 ณ สจจ. ที่สถานที่ทำงานของคนต่างด้าวตั้งอยู่ ส่วนในเขตกรุงเทพฯ ให้ยื่นเอกสาร ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีเอกสารประกอบ ได้แก่

- บัญชีรายชื่อ (Name List) ตามที่ประเทศต้นทางออกให้และรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทาง
- คำขอ ตท.15 จัดทำเป็นรายบุคคลของคนต่างด้าว
- รูปถ่ายคนต่างด้าวขนาด 2.5×3 เซนติเมตร จำนวน 2 รูป ถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน เขียนชื่อของคนต่างด้าวด้านหลังรูปทุกรูป
- สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา
- ค่าธรรมเนียมการยื่นขอฉบับละ 100 บาท

2. สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

3. กรมการจัดหางานดำเนินการแจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบ เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

1. บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางนำคนต่างด้าวไปยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลของไทย ที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทางซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับการประทับตรวจลงตรา (Non-Immigrant Visa LA) ตามที่กรมการจัดหางานแจ้งประสานไป

2. เมื่อคนต่างด้าวได้รับวีซ่าเข้าประเทศไทยเพื่อการทำงาน และเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี จากนั้น นายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพใน 3 วัน โดยนายจ้างควรประสานงานกับโรงพยาบาลและนัดหมายล่วงหน้า พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- คำร้องขอรับใบอนุญาตการทำงาน
- สำเนาหนังสือแจ้งผลการขอรับใบอนุญาตทำงาน
- หนังสือเดินทางฉบับจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด
- ใบรับรองแพทย์

3. คนต่างด้าวที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่คนต่างด้าวขออนุญาตทำงาน แต่ไม่เกินหนึ่งปี จำนวนเงินปีละ 1,800 บาท

4. นายจ้าง/สถานประกอบการในต่างจังหวัดยื่นเอกสาร ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนนายจ้าง/สถานประกอบการในกรุงเทพฯ จะต้องยื่นเอกสาร ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเจ้าหน้าที่จะนัดนายจ้างนำคนต่างด้าวมาดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมนัดวันรับใบอนุญาตทำงานรวมทั้งคนต่างด้าวต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่ขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปีเช่นกัน

2.4.2 การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สามารถทำให้การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกกฎหมายได้โดยนายจ้างจะต้องจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งในแต่ละปีกรมการจัดหางานจะประกาศให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในช่วงเวลาที่กำหนด โดยมีขั้นตอนและหลักฐานประกอบ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 แจ้งจำนวนคนต่างด้าว

นายจ้างแจ้งจำนวนคนต่างด้าวต่อเจ้าหน้าที่ สก. หรือ สจ. ในพื้นที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ และขอรับแบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวและแบบ ท.ต.1 ฉบับจริง หรือดาวน์โหลดที่ www.doe.go.th จากนั้นยื่นคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวพร้อมหลักฐานกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะได้รับสำเนาแบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าว 2 ชุดเพื่อใช้เป็นหลักฐานยื่นคำร้องขอจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าวและการขอตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีเอกสารประกอบได้แก่

- แบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าว พร้อมสำเนา 2 ชุด
- สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านนายจ้าง (บุคคลธรรมดา)
- สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (นิติบุคคล)
- แบบ ท.ต.1 ฉบับจริง ติดรูปถ่ายคนต่างด้าว ขนาด 1 นิ้ว จำนวน 2 รูป
- สำเนาแบบ ท.ต.1 ของคนต่างด้าว คนละ 2 ชุดตามจำนวนที่ได้แจ้งไว้

ขั้นตอนที่ 2 ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าว

นายจ้างยื่นแบบ ท.ต.1 และหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนจังหวัด/สำนักทะเบียนกรุงเทพ ซึ่งจะได้รับส่วนที่ 3 ของแบบ ท.ต.1 ฉบับสำเนา พร้อมสำเนาแบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวไปยื่นที่โรงพยาบาลเพื่อขอตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ซึ่งมีเอกสารประกอบ ดังนี้

- แบบ ท.ต.1 ฉบับจริง ติดรูปคนต่างด้าวขนาด 1 นิ้ว 2 รูป
- สำเนาแบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ สก. หรือ สจ.
- บัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้างพร้อมสำเนา
- ทะเบียนบ้านของนายจ้างพร้อมสำเนา

ขั้นตอนที่ 3 ขอนัดตรวจสุขภาพและประกันต่างด้าว

นายจ้างยื่นหลักฐานเพื่อขอนัดตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพกับเจ้าหน้าที่โรงพยาบาล พร้อมชำระค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ซึ่งจะได้รับใบนัดตรวจสุขภาพในการนำคนต่างด้าวไปตรวจตามวันเวลาที่กำหนด จากนั้นนำใบนัดตรวจสุขภาพและหลักฐานไปยื่นขออนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่ สก. หรือ สจ. ต่อไปโดยขั้นตอนนี้มีเอกสารประกอบ ได้แก่

- สำเนาแบบคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ สก. หรือ สจ.
- สำเนาแบบคำร้องขอจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าว (สำเนาแบบ ท.ต.1)
- ส่วนที่ 3 ของแบบ ท.ต.1 ฉบับจริงพร้อมสำเนา
- ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

ขั้นตอนที่ 4 ยื่นคำขออนุญาตทำงาน

นายจ้าง/สถานประกอบการยื่นแบบคำขอ ตท.8 พร้อมหลักฐานกับเจ้าหน้าที่ สจก. หรือ สจจ. โดยชำระค่ายื่นคำร้องและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน เมื่อยื่นขออนุญาตทำงานแล้วจะได้รับใบเสร็จรับเงินและใบรับคำขอ ตท. 8 เป็นหลักฐานในการพาคนต่างด้าวไปจัดทำ Bio Data เก็บภาพใบหน้าและพิมพ์ลายนิ้วมือที่ สจก. หรือ สจจ. ตามวันเวลาที่กำหนดนัด โดยขั้นตอนนี้มีเอกสารประกอบ ได้แก่

- แบบคำขอ ตท.8
- ส่วนที่ 3 ของแบบ ท.ต.1 ฉบับจริง
- ใบนัดตรวจสุขภาพ
- สำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านนายจ้าง (กรณีเป็นบุคคลธรรมดา)
- สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (กรณีเป็นนิติบุคคล)
- หนังสือรับรองการจ้างงาน
- แผนที่สถานที่ทำงานของคนต่างด้าว
- ค่ายื่นคำขอฉบับละ 100 บาท
- ค่าธรรมเนียมขออนุญาตทำงานปีละ 900-1,800 บาทต่อคน

2.4.3 การแจ้งยกเลิกการจ้างแรงงานต่างด้าว

เมื่อนายจ้างเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วให้นายจ้างแจ้งยกเลิกโดยต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้นำคนต่างด้าวไปแจ้งออกหรือแจ้งการเลิกจ้างที่กรมการจัดหางาน ภายใน 15 วัน หลังจากคนต่างด้าวย้ายออกจากงานหรือหลบหนีออกจากบ้าน/สถานประกอบการ

ต่างจังหวัด : แจ้งที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด

กรุงเทพฯ : แจ้งที่กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

2. คนต่างด้าวต้องคืนใบอนุญาตทำงานแก่เจ้าหน้าที่

3. นายจ้างนำคนต่างด้าวเดินทางออกนอกประเทศ โดยแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งที่ด่านชายแดนไทย

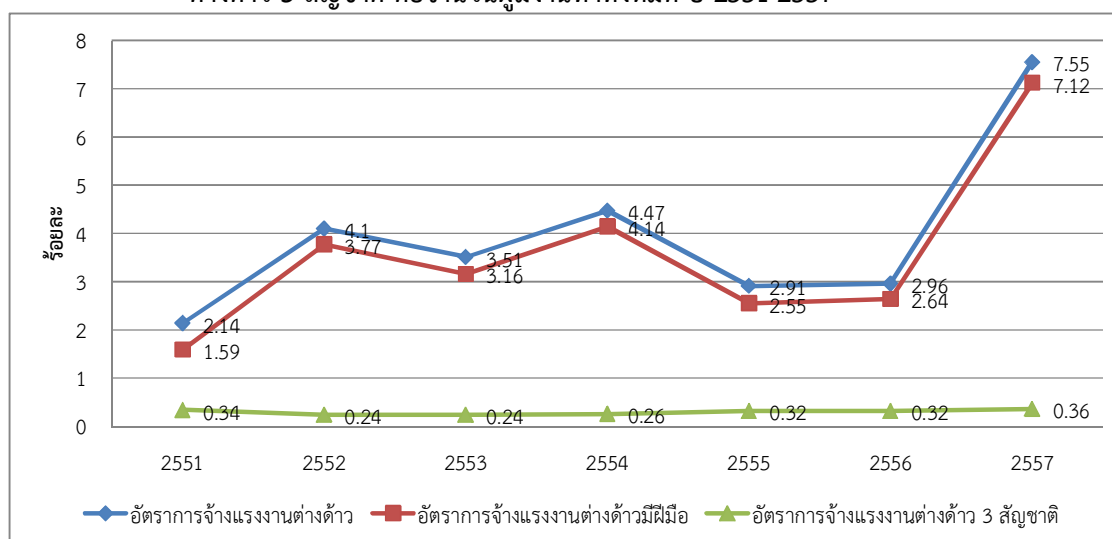
หมายเหตุ: หากผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน สามารถติดต่อขอข้อมูลจากสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ (สจก.) 1-10 หรือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) หรือใช้บริการหาข้อมูลแรงงานผ่านอินเทอร์เน็ตผ่านทางจังหวัด (สจจ.) www.doe.go.th/e-job ของกรมการจัดหางานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

สถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาภาพรวมของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ปัจจุบันสภาพแรงงานของประเทศไทยในปี 2557 มีประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรืออายุ 15 ปีขึ้นไป 54.84 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 38.58 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 70.35 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด แบ่งเป็น ผู้มีงานทำ 38.08 ล้านคน ผู้ว่างงาน 0.32 ล้านคน และผู้รอฤดูกาล 0.18 ล้านคน ทั้งนี้ในกลุ่มของผู้ว่างงานพบว่าผู้ชายจะว่างงานมากกว่าผู้หญิงเล็กน้อย กลุ่มที่มีการศึกษาอยู่ในระดับอุดมศึกษามีการว่างงานสูงสุด และกลุ่มที่มีอัตราว่างงานต่ำสุดเป็นแรงงานที่มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา

อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นที่ต้องการและถูกนำมาใช้ทดแทนแรงงานในระดับชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ซึ่งประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงานในระดับนี้อย่างต่อเนื่อง แรงงานเหล่านี้จะหลั่งไหลเข้ามากระจายตัวอยู่ทั่วไปในแต่ละภูมิภาค ทั้งที่เข้ามาเมืองมาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จากศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจแรงงาน ปี 2557 พบว่า อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 7.55 หมายถึง ผู้มีงานทำทุกๆ 100 คนจะมีการจ้างแรงงานต่างด้าว 7-8 คน (รวมยอดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ระหว่างวันที่ 26 มิถุนายน-31 ตุลาคม 2557) อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวมียี่มือต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 0.36 ซึ่งเป็นระดับทรงตัว และอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 7.12 (แผนภาพที่ 3.1)

แผนภาพที่ 3.1 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวมียี่มือ และอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ปี 2551-2557



หมายเหตุ: 1. ประมวลข้อมูลโดยศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจแรงงาน

2. ปี 2557 รวมยอดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามประกาศ คสช.

ระหว่างวันที่ 26 มิถุนายน-31 ตุลาคม 2557

ที่มา: สถานการณ์และการเตือนภัยด้านแรงงาน, กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

3.1 แนวโน้มแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2540-2557

สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในไทยแบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ตามลักษณะการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ได้ดังนี้

1. ประเภทพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามกฎหมายยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1) การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือปรับสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง เพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) (หนังสือเดินทางชั่วคราวของคนต่างด้าวสัญชาติลาว) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) (เอกสารรับรองบุคคลของคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา) เป็นต้น และขออนุญาตทำงาน ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

2. ประเภทแรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ 3 ประเทศ คือ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา

3. คนต่างชาติดำเนินคดี ครม. 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) หมายถึง คนต่างชาติที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

4. ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูงหรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของคู่สมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

5. ประเภทส่งเสริมการลงทุน หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น (พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น)

6. ประเภทชนกลุ่มน้อย หมายถึง คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

7. ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

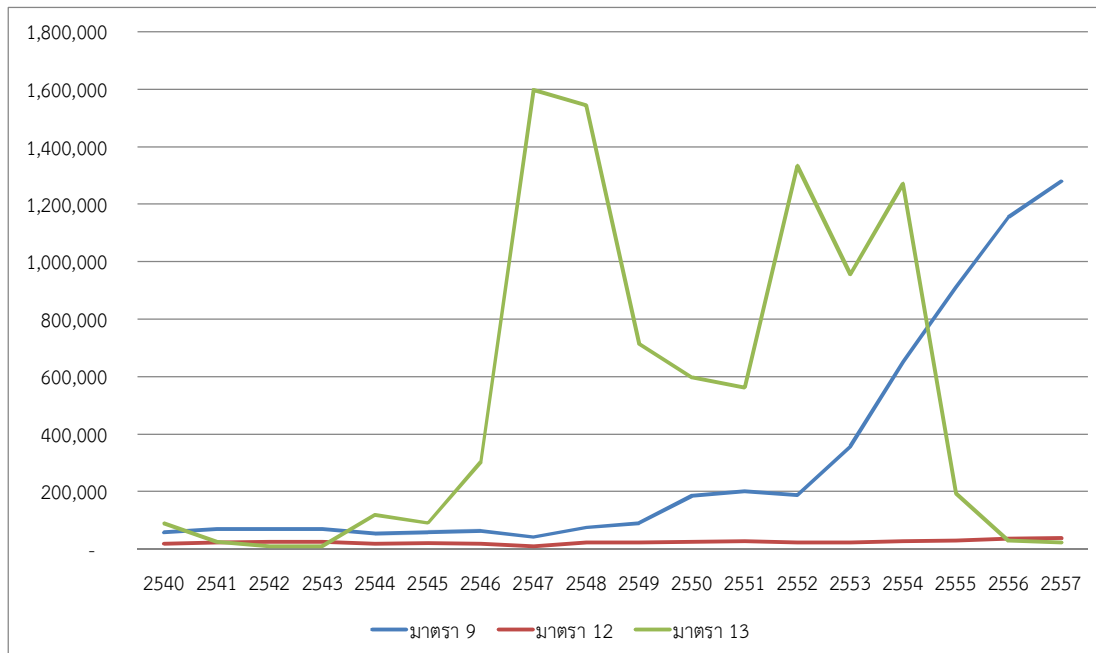
3.1.1 การเข้ามาของแรงงานต่างชาติ

จากการศึกษาและนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เบื้องต้นแล้วพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน โดยเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในภาวะที่คงที่ โดยตั้งแต่ปี 2540 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาด้วยกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) อยู่ที่ 18,049 คน และในปี 2557 จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมาอยู่ที่จำนวน 37,287 คน โดยคิดการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 50.6 จากปี 2540 (แผนภาพที่ 3.2)

การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ในปี 2540 จนถึงปี 2552 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตั้งแต่ปี 2553 จนถึงปี 2557 พบว่าแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าว มีการเพิ่มขึ้นสูงขึ้นมากกว่าการเพิ่มสูงขึ้นในปีที่ผ่านมา ในปี 2552 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่ทั้งสิ้น 188,183 คน และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจนในปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมาอยู่ที่ 1,279,573 คน โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 85.3 หรือ 6.8 เท่า จากปี 2552

การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 ในปี 2540 จนถึงปี 2545 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่ที่ 90,891 คน ใน 4 ปีต่อมาพบว่าแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวมีการเพิ่มขึ้นสูงขึ้นมากอย่างก้าวกระโดด จากที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่ทั้งสิ้น 90,891 คน เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจนในปี 2548 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมาอยู่ที่ 1,544,781 คน โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 94.1 หรือ 16.9 เท่าจากปี 2545 และมีแนวโน้มลดลงมาและเพิ่มขึ้น จนในปัจจุบันปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวลดลงเหลือ 22,992 คน

แผนภาพที่ 3.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวแบ่งตามผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตาม มาตรา 9 12 และ 13

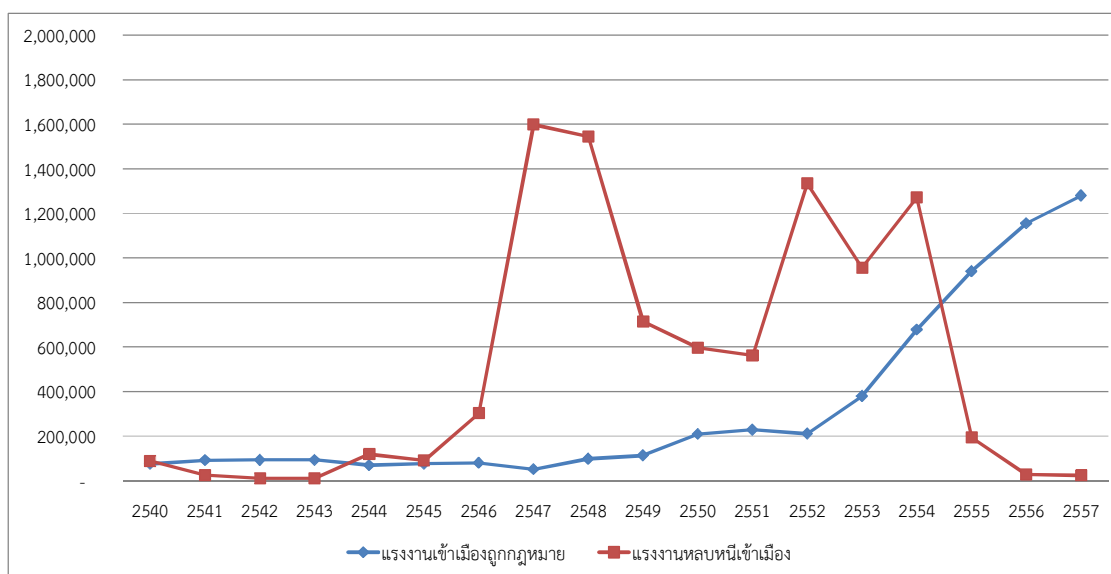


ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

3.1.2 สัดส่วนการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว

จากข้อมูลข้างต้นสามารถแบ่งแรงงานต่างด้าว ตามผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 12 และ 13 พบว่าการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นนั้น เป็นการสำรวจแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย คือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 และ 12 ส่วนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย คือ ผู้ที่ขอใบอนุญาตตามมาตรา 13 (แผนภาพที่ 3.3)

แผนภาพที่ 3.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

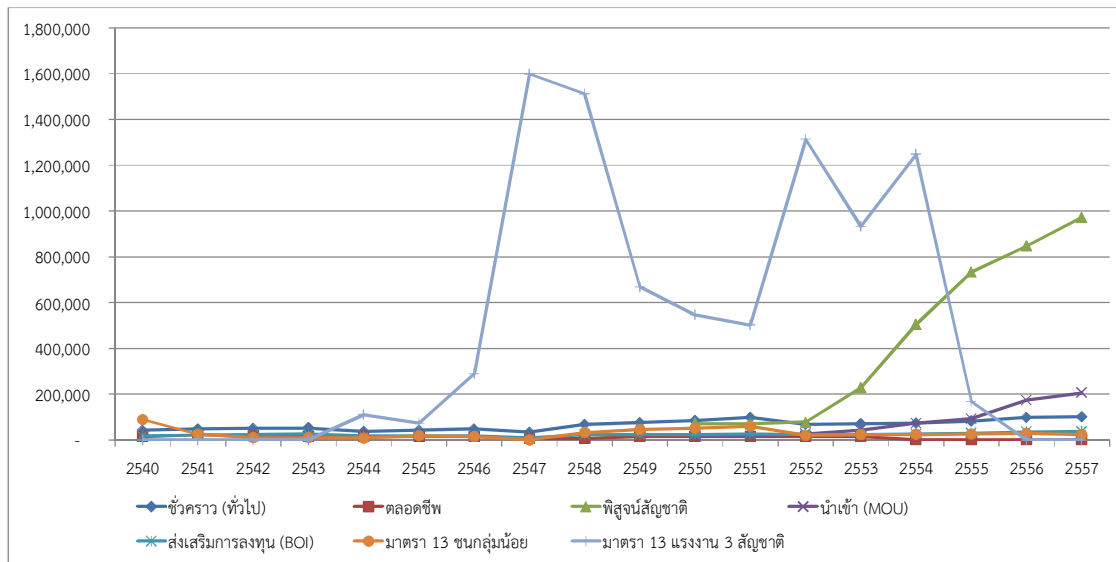


ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

จากแผนภาพที่ 3.3 เป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ในปี 2540 จนถึงปี 2542 มีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายมากกว่าแรงงานที่หลบหนีเข้ามาทำงาน แต่ในปี 2543 สัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศเริ่มเพิ่มสูงมากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย โดยในปี 2547 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างถูกกฎหมายอยู่ 50,808 คน แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานมีอยู่สูงถึง 1,598,752 คน โดยเปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย พบว่า สัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานมากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายอยู่ 31.5 เท่า ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมาก และสัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานมีแนวโน้มลดลงในปี 2555 โดยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานมากกว่าจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ในปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างถูกกฎหมายอยู่ที่ 1,279,573 คน แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานมีอยู่เพียง 22,992 คน โดยเปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงาน พบว่า สัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายมากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานอยู่ 55.7

แผนภาพที่ 3.4 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามสถานะทางกฎหมาย จากแผนภาพสรุปได้ว่า แรงงานที่เป็นแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 13 หรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวในกลุ่ม พิสุจน์สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาผ่านกระบวนการ MOU เนื่องจากในปัจจุบันนโยบายของรัฐมุ่งเน้น regularization of migration แต่ในปี 2556 และ 2557 ไม่มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเข้ามา จดทะเบียน ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านกระบวนการ MOU มากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 3.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามสถานะทางกฎหมาย



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

จากข้อมูลสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่า ณ เดือนธันวาคม 2557 ตามตารางที่ 3.1 มียอดแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั้งหมดจำนวน 1,302,565 คน เป็นแรงงานที่เข้าเมืองแบบถูกกฎหมาย 1,279,573 คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย 22,992 คน แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในพื้นที่ปริมณฑล ภาคกลางและภาคใต้ตามลำดับ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภทพิสุจน์สัญชาติมีจำนวน 971,461 คน เป็นสัญชาติเมียนมา 831,235 คน สัญชาติกัมพูชา 107,172 คน และสัญชาติลาว 33,054 คน และเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่ได้นำเข้ามาตาม MOU จำนวน 206,168 คน

ตารางที่ 3.1 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนธันวาคม 2557

ภาค	รวมทั้งสิ้น	มาตรา 9				มาตรา 12	มาตรา 13
		ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติเดิม	นำเข้า MOU	ส่งเสริมการลงทุน BOI	ชนกลุ่มน้อย
ทั่วราชอาณาจักร	1,339,834	983	100,943	971,461	206,168	37,287	22,992
กรุงเทพมหานคร	120,636	10	53,355	34,330	6,663	24,235	2,043
ปริมณฑล	366,684	-	9,529	302,821	51,146	1,305	1,883
ภาคกลาง	328,047	182	13,608	225,468	74,134	9,324	4,731
ภาคเหนือ	177,158	25	6,586	131,659	24,374	930	13,584
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	23,093	171	3,303	9,952	8,904	444	319
ภาคใต้	324,216	595	14,562	267,231	40,947	449	432

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ในปี 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อให้นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย นำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติในขั้นตอนต่อไป จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พบว่า ปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา มายื่นขอจดทะเบียนที่ One Stop Service จำนวน 1,533,675 คน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาจดทะเบียนมากที่สุด คือ แรงงานสัญชาติกัมพูชา สำหรับผู้ติดตามที่มาจากทะเบียนมีจำนวน 92,560 คน (ตารางที่ 3.2) จากข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานคงเหลือตามมาตรา 9 แบบพิสูจน์สัญชาติและนำเข้า MOU ณ เดือนธันวาคม 2557 กับข้อมูลแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มาจากทะเบียน ณ One Stop Service ปี 2557 สามารถคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 2.6 ล้านคน

ตารางที่ 3.2 ข้อมูลการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ปี 2557 แยกตามสัญชาติ

การดำเนินการ	จำนวน (คน)			รวมทั้งสิ้น
	กัมพูชา	เมียนมา	ลาว	
จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียน ณ ศูนย์ One Stop Service ปี 2557	696,338	623,648	213,689	1,533,675
จำนวนผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียน ณ ศูนย์ One Stop Service ปี 2557	42,609	40,801	9,150	92,560
รวมทั้งหมด				1,626,235

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ต่อไปนี้จะพิจารณาสถานการณ์แรงงานแบ่งแยกตามกลุ่มฝีมือแรงงาน ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มแรงงานฝีมือ และกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ

3.2 สถานการณ์กลุ่มแรงงานฝีมือ¹ (ระดับบน)

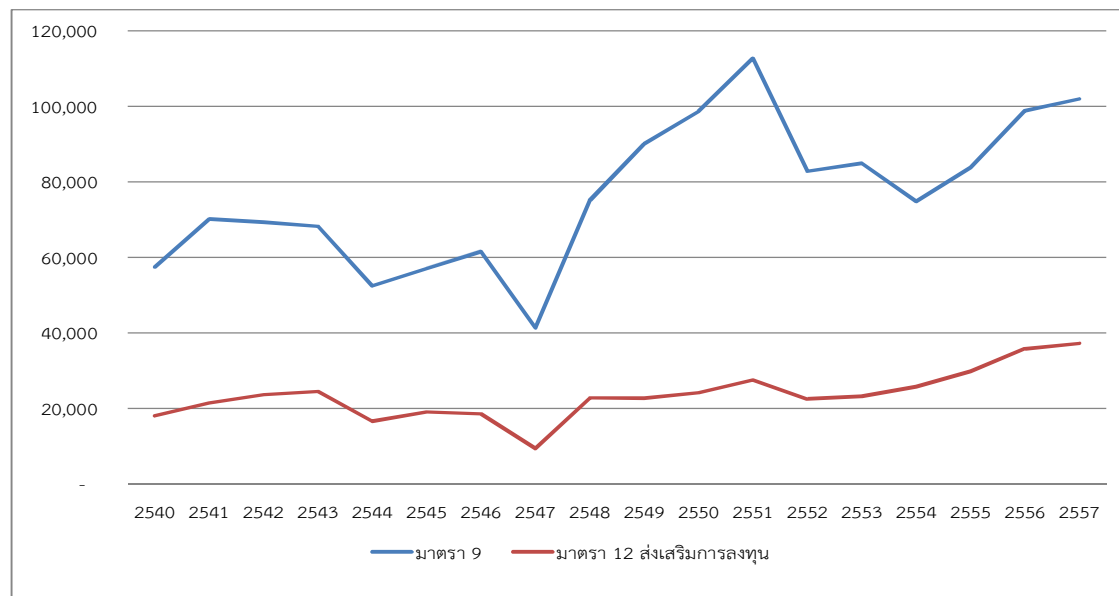
● ภาวะตลาดแรงงานกลุ่มแรงงานฝีมือ

การวิเคราะห์ข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานฝีมือ คือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป และประเภทตลอดชีพ และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ที่เป็นแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ คือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน แรงงานกลุ่มนี้ทำงานตำแหน่งค่อนข้างสูงและเป็นอาชีพที่ต้องใช้ทักษะและความชำนาญเฉพาะด้าน

จากแผนภาพที่ 3.5 ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภททั่วไปและประเภทตลอดชีพ โดยในช่วงปี 2547 เริ่มมีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2551 และในปี 2551 เป็นปีที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือมากที่สุดเท่าที่เคยผ่านมาในอดีต โดยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือประมาณ 112,687 คน และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2540 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมืออยู่ประมาณ 57,453 คน ปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 101,926 คน โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือในปี 2557 คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 43.6 หรือ 1.77 เท่าจากปี 2540

ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ที่เป็นแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษคือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปี 2557 ในปี 2540 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือประมาณ 18,049 คน ปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือเพิ่มขึ้นมาอยู่ประมาณ 37,287 คน โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือในปี 2557 คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 52.6 หรือ 2.06 เท่าจากปี 2540

แผนภาพที่ 3.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานฝีมือ



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

¹ แรงงานฝีมือ (Skilled Labour) คือ ผู้มีความรู้ความชำนาญในงานอาชีพทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ สามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานด้วยตนเองได้

จากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นแล้วมีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 แต่ถ้าทำการเปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือทั้งหมดแล้วในปี 2557 สัดส่วนของจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานฝีมือของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ประมาณเท่ากับ 2.73 เท่า

กลุ่มแรงงานฝีมือที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเข้ามาตรา 9 ประเภทบุคคลทั่วไป ณ เดือนธันวาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 109,956 ตำแหน่ง จากทุกประเทศทั่วโลก โดยส่วนมากมาจากสัญชาติญี่ปุ่น มีจำนวน 14,855 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.5 ของตำแหน่งแรงงานประเภทบุคคลทั่วไปทั้งหมด และรองลงมาคือ สัญชาติจีนมีจำนวน 12,061 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11 ของตำแหน่งแรงงานประเภทบุคคลทั่วไปทั้งหมด รองลงมาคือ ฟิลิปปินส์ อังกฤษ อินเดีย และอเมริกาตามลำดับ โดยในปี 2558 จะมีการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน โดยจากผลการสำรวจความต้องการแรงงานอาชีพที่มีความต้องการมากที่สุด 7 อาชีพ จากข้อตกลงการยอมรับร่วมคุณสมบัติในวิชาชีพ ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) พบว่าอาชีพหนึ่งในข้อตกลงคืออาชีพวิศวกร โดยในประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวที่ทำอาชีพวิศวกรอยู่ประมาณ 2,282 ตำแหน่ง และประเทศที่อยู่ในประชาคมอาเซียนที่มีแรงงานต่างด้าวจากอาชีพวิศวกรเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุดคือ สัญชาติฟิลิปปินส์ โดยมีจำนวนตำแหน่งแรงงานอยู่ประมาณ 411 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 18.01 ของตำแหน่งแรงงานอาชีพวิศวกรทั้งหมด (ตารางที่ 3.3)

**ตารางที่ 3.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป ที่ได้รับอนุญาตทำงาน
คงเหลือจำแนกตามประเภทอาชีพและสัญชาติ ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2557**

หน่วย: ตำแหน่ง

ประเภทอาชีพ	รวม (ตำแหน่ง)	สัญชาติ										
		ญี่ปุ่น	จีน	ฟิลิปปินส์	อังกฤษ	อินเดีย	อเมริกา	เกาหลี ใต้	ฝรั่งเศส	จีน ไต้หวัน	ออสเตรเลีย	สัญชาติ อื่นๆ
รวมทั้งสิ้น	109,956	14,855	12,061	11,314	9,723	8,455	7,670	4,552	3,385	3,106	2,840	31,995
ผู้จัดการฝ่ายผลิต	37,145	7,858	3,484	1,504	2,568	3,934	1,538	1,791	1,345	1,107	963	11,053
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการสอน	23,885	662	3,291	6,784	3,794	417	3,262	215	284	133	563	4,480
ประธานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง	19,814	3,040	1,631	107	1,561	2,111	854	1,183	912	1,228	606	6,581
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านธุรกิจ	4,011	479	604	469	204	222	127	125	75	63	62	1,581
ตัวแทนบริการทางธุรกิจ นายหน้า	2,758	546	741	168	128	240	67	117	33	122	55	541
ช่างเทคนิคด้านต่างๆ	2,282	416	411	211	132	204	79	163	28	46	65	527
ผู้จัดการทั่วไป	2,178	192	74	68	266	119	67	136	228	39	80	909
ผู้จัดการฝ่ายและฝ่ายปฏิบัติการ	2,109	324	238	128	138	195	75	93	80	130	47	661
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสังคมศาสตร์	1,930	91	74	108	102	28	637	155	28	25	111	571
ผู้บริการส่วนบุคคล แม่บ้าน พ่อบครัว	1,728	261	148	75	44	281	38	101	93	30	34	623
อาชีพอื่นๆ	12,116	986	1,365	1,692	786	704	926	473	279	183	254	4,468

หมายเหตุ: แรงงานต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป และมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน สามารถทำงานได้มากกว่า 1 ตำแหน่ง และมากกว่า 1 สถานประกอบการ ดังนั้นหมวดอาชีพหน่วยจึงนับเป็นตำแหน่ง

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเข้ามาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน มีจำนวนทั้งสิ้น 40,861 ตำแหน่งจากทุกประเทศทั่วโลก โดยส่วนมากมาจากสัญญาชาติญี่ปุ่นมีจำนวน 20,601 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.4 ของตำแหน่งแรงงานประเภทส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด และรองลงมาคือสัญญาชาติจีนมีจำนวน 4,898 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12 ของตำแหน่งแรงงานประเภทส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด รองลงมาคืออินเดีย จีนไต้หวัน เกาหลีใต้ และอังกฤษตามลำดับ จะมีการเปิดเสรีประชาคมอาเซียนโดยจากการสำรวจความต้องการแรงงานอาชีพที่มีความต้องการมากที่สุด 7 อาชีพ จากข้อตกลงการยอมรับร่วมกันคุณสมบัติวิชาชีพ ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นวิชาชีพ พบว่าหนึ่งในอาชีพที่มีการตกลงคือ วิศวกร โดยในประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวที่ทำอาชีพวิศวกรอยู่ประมาณ 3,484 ตำแหน่ง และประเทศที่อยู่ในประชาคมอาเซียนที่มีแรงงานต่างด้าวจากอาชีพวิศวกรเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุดคือสัญญาชาติฟิลิปปินส์ โดยมีจำนวนตำแหน่งแรงงานอยู่ประมาณ 100 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.9 ของตำแหน่งแรงงานอาชีพวิศวกรทั้งหมด และรองลงมาคือสัญญาชาติมาเลเซีย โดยมีจำนวนตำแหน่งแรงงานอยู่ประมาณ 54 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 1.6 ของตำแหน่งแรงงานอาชีพวิศวกรทั้งหมด (ตารางที่ 3.4)

ตารางที่ 3.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือ จำแนกตามประเภทอาชีพและสัญชาติ ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2557

หน่วย: ตำแหน่ง

ประเภทอาชีพ	รวม (ตำแหน่ง)	สัญชาติ										
		ญี่ปุ่น	จีน	อินเดีย	จีน ไต้หวัน	เกาหลี ใต้	อังกฤษ	อเมริกา	ฟิลิปปินส์	ฝรั่งเศส	มาเลเซีย	สัญชาติ อื่นๆ
รวมทั้งสิ้น	40,861	20,601	4,898	2,554	1,817	1,215	980	947	882	867	764	5,336
ผู้จัดการฝ่ายผลิต	22,896	12,024	1,953	1,371	904	599	676	611	493	633	438	3,194
สถาปนิก วิศวกร	3,484	1,878	767	180	85	91	36	36	100	27	54	230
ช่างเทคนิคด้านต่างๆ	3,336	1,608	684	251	161	50	30	53	110	17	65	307
ประธานกรรมการ ผู้บริหาร ระดับสูง	2,597	1,406	80	75	276	210	43	82	6	37	51	331
ผู้จัดการฝ่ายและฝ่าย ปฏิบัติการ	2,214	1,224	196	113	175	121	27	41	36	25	54	202
ผู้จัดการทั่วไป	1,144	655	104	50	68	48	23	20	14	12	25	125
ผู้ควบคุมเครื่องจักร	1,098	320	560	62	25	6	11	13	7	5	10	79
ผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ	734	396	72	65	23	13	13	16	14	15	12	95
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านธุรกิจ	709	309	75	31	34	27	40	19	21	16	12	125
เจ้าหน้าที่สำนักงาน	403	147	55	13	24	15	15	19	11	14	13	77
อาชีพอื่นๆ	2,246	634	352	343	42	35	66	37	70	66	30	571

หมายเหตุ: แรงงานต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป และมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน สามารถทำงานได้มากกว่า 1 ตำแหน่ง และมากกว่า 1 สถานประกอบการ ดังนั้นหมวดอาชีพหน่วยจึงนับเป็นตำแหน่ง

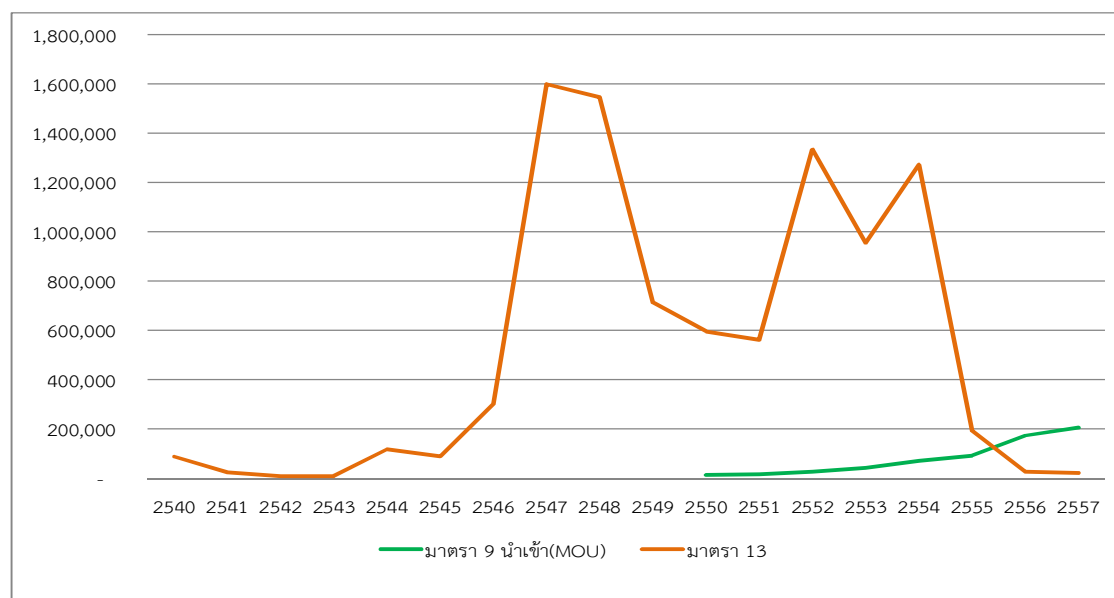
ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

3.3 สถานการณ์กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ² (ระดับล่าง)

● ภาวะตลาดแรงงานกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ

กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ คือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภทนำเข้า และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 คือ แรงงานในจำพวกชนกลุ่มน้อย และแรงงาน 3 สัญชาติซึ่งประกอบไปด้วย ลาว เมียนมา และกัมพูชา

แผนภาพที่ 3.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

จากแผนภาพที่ 3.6 ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภทนำเข้า โดยมีการเริ่มในช่วงปี 2550 เป็นปีแรกที่ทำการบินที่ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภทนำเข้า ซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 14,150 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมืออยู่ 206,186 คน โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในปี 2557 คิดเป็นอัตราการเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 93.1 หรือ 14.57 เท่า จากปี 2550

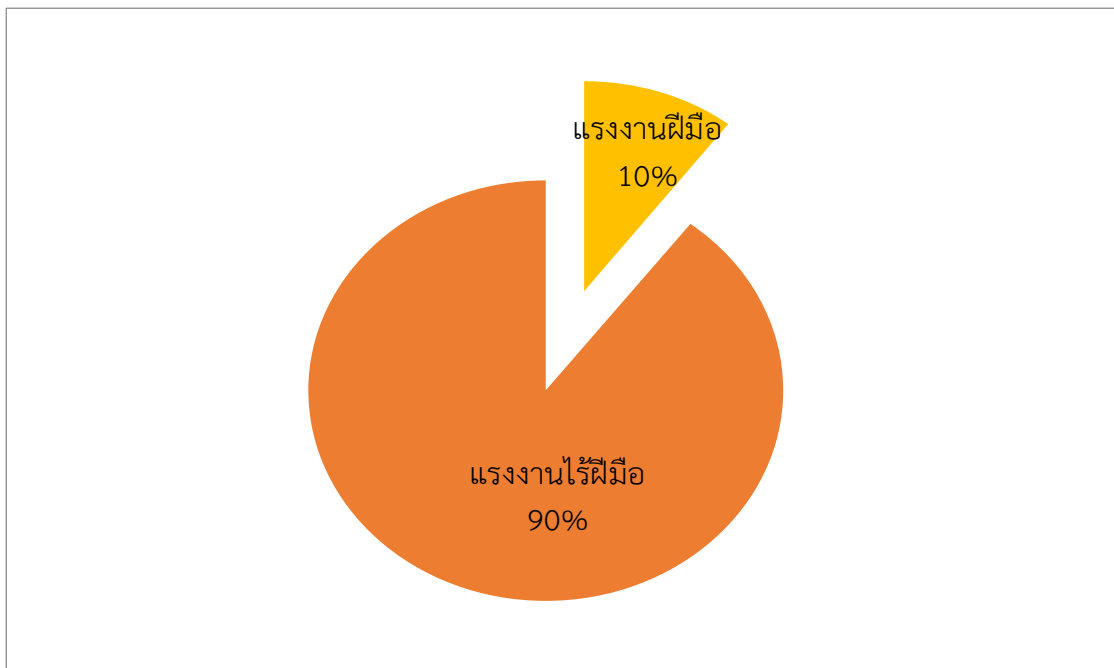
ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 คือ แรงงานในจำพวกชนกลุ่มน้อย และแรงงาน 3 สัญชาติซึ่งประกอบไปด้วย ลาว เมียนมา และกัมพูชา ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวจำพวกหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงไม่มากนักตั้งแต่ปี 2540-2546 จนในปี 2547 และ 2548 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอดีต โดยในปี 2547 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุดอยู่ประมาณ 1,598,752 คน รองลงมาคือในปี 2552 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมืออยู่ประมาณ 1,334,157 คน และในปี 2557 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือลดลงเหลืออยู่ประมาณ 22,992 คน

² แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) หมายถึง ผู้ทำงานในลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถมากเพียงได้รับคำแนะนำเล็กน้อยก็สามารถทำงานได้

3.4 สรุปภาพรวมของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายของกลุ่มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือคิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมด (แผนภาพที่ 3.7) การเคลื่อนย้ายแรงงานกลุ่มนี้มาจากประเทศใกล้เคียงได้แก่ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา โดยมีสาเหตุการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนใหญ่เพื่อตอบสนองการขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างที่สูงกว่า สำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านภายในกิจการ 24 ประเภทที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้กำลังเป็นหลักและเป็นงานที่หนัก ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองด้วยวิธีที่ผิดกฎหมายมาลงทะเบียนที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อให้รัฐมีข้อมูลสำหรับการวางแผนบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ส่วนแรงงานต่างด้าวกลุ่มมีฝีมือส่วนใหญ่ทำงานในอาชีพที่ได้ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น อาชีพวิศวกร ครูสอนภาษา เป็นต้น และบางส่วนดำรงตำแหน่งระดับสูงของบริษัท แรงงานส่วนนี้เข้ามาพร้อมกับการลงทุนและจะทำงานในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ประชาคมอาเซียนได้ทำข้อตกลงขอร่วมของแรงงานวิชาชีพต่างๆ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มมีฝีมือมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

แผนภาพที่ 3.7 ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยในเดือนธันวาคม 2557



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ทบทวนวรรณกรรมการประมาณการแนวโน้ม และความต้องการแรงงานต่างด้าว

4.1 การพยากรณ์แนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การคาดคะเนหรือการพยากรณ์แรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งที่ท้าทายและทำได้ยาก เพราะมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง เช่น อัตราค่าจ้าง โอกาสในการมีงานทำ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล ระยะทางจากประเทศต้นทางถึงประเทศปลายทาง เป็นต้น โดยปัจจัยบางอย่างสามารถคาดคะเนได้และปัจจัยบางอย่างไม่สามารถคาดคะเนได้ อุปสรรคสำคัญของการคาดคะเนจำนวนแรงงานต่างด้าวคือ ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จัดเก็บโดยหน่วยงานต่างๆ จัดเก็บเฉพาะจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน แต่ไม่ได้รวมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหรือที่ไม่ได้ไปจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ดังนั้น แบบจำลองที่ใช้สำหรับการศึกษาเรื่องการพยากรณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาในอดีต ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคที่แตกต่างกันตามความเชี่ยวชาญ ซึ่งงานวิจัยที่ใช้จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมาพยากรณ์โดยตรง มีงานวิจัยของ พลพรรธน์ (2557) ซึ่งได้พยากรณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวเฉพาะจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของแต่ละภาค เนื่องจากได้ตั้งข้อสังเกตว่าแรงงานต่างด้าวกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางจังหวัด ถ้านำจำนวนแรงงานต่างด้าวรวมทั้งภาคไปกำหนดนโยบายเพื่อนำมาใช้ในแต่ละจังหวัดอาจไม่ถูกต้อง โดยแบบจำลองใช้ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานเดือนมกราคม 2550 ถึง สิงหาคม 2556 มาวิเคราะห์ด้วยอนุกรมเวลาแบบแยกส่วนประกอบ (Seasonal Decomposition) ที่มีรูปแบบการคูณ (Multiplicative Model) ดังนี้

$$Y = T \times S \times C \times I$$

โดยที่ Y คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน (รายจังหวัด)

T คือ ค่าแนวโน้ม

S คือ ค่าผันแปรตามฤดูกาล

C คือ ค่าผันแปรตามวัฏจักร

I คือ ค่าผันแปรผิดปกติ

ผลที่ได้พบว่า จังหวัดเชียงใหม่ (ภาคเหนือ) ภูเก็ต (ภาคใต้) และนครราชสีมา (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ระยะยาวมีแนวโน้มของจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน กรุงเทพฯ (ภาคกลาง) ระยะยาวมีแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวลดลง งานวิจัยนี้ยังมีข้อจำกัด คือ การพยากรณ์ยังไม่รวมถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

การพยากรณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ใช่การประมาณค่าจากจำนวนแรงงานต่างด้าวโดยตรง สำหรับงานวิจัยที่ใช้ปัจจัยในการดึงดูดแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยมาใช้ในแบบจำลอง คือ มาลัยลักษณ์ (2552) และธนพงษ์ (2553) งานวิจัยของทั้งสองเรื่องแตกต่างกันที่การใช้แบบจำลองและการตั้งสมมติฐานในการวิจัย โดยงานของมาลัยลักษณ์ ใช้แบบจำลองสัดส่วนของจำนวนแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนแรงงานไทย และใช้ระบบสมการ Recursive System ในการวิเคราะห์

$$Lt = (Lft / Lit) \times 100 \quad (1)$$

โดยที่

Lt = สัดส่วนแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ต่อแรงงานไทย

มีหน่วยเป็นร้อยละ ในปีที่ t

Lft = จำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา

มีหน่วยเป็นจำนวนคน ในปีที่ t

Lit = จำนวนแรงงานไทย มีหน่วยเป็นจำนวนคน ในปีที่ t

กำหนดให้สัดส่วนแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ต่อแรงงานไทย ถูกกำหนดโดยปัจจัยดึงดูด คือ โอกาสการมีงานทำซึ่งถูกกำหนดด้วยปัจจัย ดังนี้

- มูลค่าการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไทย
- จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ
- ความต้องการแรงงานส่วนเกินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
- ค่าใช้จ่ายในระบบที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาวและกัมพูชา ต้องจ่ายในการจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

สำหรับสมมติฐานงานวิจัยนี้มีสองส่วน ซึ่งแต่ละส่วนให้ผลการพยากรณ์แตกต่างกัน คือ สมมติฐานส่วนที่ 1 กำหนดให้ตัวแปรทุกตัวมีค่าอัตราการเติบโตคงที่ได้ผลการพยากรณ์ปี 2560 จะมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน 1.8 ล้านคน สมมติฐานส่วนที่ 2 กำหนดให้อัตราการเติบโตของมูลค่าการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไทยไม่คงที่ แต่ตัวแปรที่เหลือมีอัตราการเติบโตคงที่ ผลการพยากรณ์ปี 2560 จะมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน 1.88 ล้านคน ข้อสังเกตที่ได้จากงานวิจัย คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้จากการพยากรณ์อาจเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวขั้นต่ำที่มาจดทะเบียน และไม่สามารถประมาณค่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายได้

จากข้อจำกัดที่ไม่สามารถพยากรณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายได้ จึงมีการพยายามหาวิธีพยากรณ์ในส่วนนี้ ธนพงษ์ (2553) ได้ประยุกต์ใช้วิธีการประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดด้วยวิธีการประมาณค่าอย่างหยาบโดยผู้เชี่ยวชาญ (Educated Guess) ร่วมกับแบบจำลองแรงดึงดูด (Gravity) ดังนี้

$$M_{jit} = a_1 + a_2 \log(\text{popit}) + a_3 \log(\text{gppit}/\text{popit}) + a_4 \log(\text{distij}) + a_5 \text{borderij} + e_{1ijt}$$

(แบบจำลองแรงดึงดูดแบบมาตรฐาน)

$$M_{jit} = b_1 + b_2 \log(\text{popi}) + b_3 \log(\text{gppi}/\text{popi}) + b_4 \log(\text{distij}) + b_5 \text{borderij} + b_6 M_{jit-1} + e_{2ijt}$$

(แบบจำลองแรงดึงดูดแบบพลวัต)

โดยที่ M_{jit} คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวจากประเทศ j ในจังหวัด i ในเวลา t

pop_{it} คือ จำนวนประชากรในจังหวัด i ในเวลา t

gpp_{it} คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในจังหวัด i ในเวลา t

$dist_{ij}$ คือ ระยะทางจากจังหวัด i ไปยังประเทศ j

$border_{ij}$ คือ ตัวแปรหุ่น (1=จังหวัดติดชายแดน, 0=จังหวัดไม่ติดชายแดน)

a และ b คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของแบบจำลอง

e_1 และ e_2 คือ ค่าความผิดพลาดของแบบจำลอง

โดยกำหนดสมมติฐานของแบบจำลอง ดังนี้

- จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนปี 2552 มีประมาณ 3 ล้านคน (ได้จากการคาดประมาณโดยผู้เชี่ยวชาญ)
- ปัจจัยดึงดูดในแบบจำลองจะไม่ได้รับผลกระทบจากจำนวนแรงงานต่างด้าว
- ผลกระทบในแต่ละปีคงที่
- ไม่ได้แสดงผลกระทบจากนโยบาย, การเมือง
- อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว เท่ากับร้อยละ 4
- อัตราการเติบโตของประชากรเท่ากับร้อยละ 7 ต่อปี ใน 20 ปีข้างหน้า

เมื่อประมาณค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลองเพื่อให้ได้ค่าความยืดหยุ่นของแต่ละปัจจัยแล้วนำค่าความยืดหยุ่นมาหาค่าใส่ในสมการอัตราการเจริญเติบโตของแรงงานต่างด้าว เพื่อประมาณค่าจำนวนแรงงานต่างด้าวในอนาคต ผลที่ได้จากการพยากรณ์โดยใช้แบบจำลองแรงดึงดูดแบบมาตรฐาน พบว่าในปี 2572 จะมีแรงงานต่างด้าว 8.14 ล้านคน และผลที่ได้จากการพยากรณ์โดยใช้แบบจำลองแรงดึงดูดแบบพลวัต พบว่าในปี 2572 จะมีแรงงานต่างด้าว 6.13 ล้านคน

4.2 การประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าว

งานวิจัยด้านความต้องการแรงงานต่างด้าวในไทยยังไม่มีมากนักที่ทำการศึกษาภาพรวมทั้งประเทศและทุกอุตสาหกรรมในช่วงปี 2546 มีโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548 โดยใช้แบบสอบถามในการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง 4,334 ราย ใน 27 จังหวัด โดยแยกเป็น 6 กิจการ ผลการศึกษาพบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ควรอนุญาตให้จดทะเบียนในปี 2547-2549 ปรับโดยปัจจัยความยากจน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4.1 ประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวปี 2547-2549 ปรับโดยปัจจัยความยากจน

กิจการ	จำนวนที่มีความต้องการ		
	2547	2548	2549
1. กรรมกรทั่วไป	94,965	98,231	94,098
2. ประมงและต่อเนื่องประมง	124,426	124,591	125,506
3. กรรมกรโรงงาน	125,126	125,834	133,266
4. ผู้รับใช้ในบ้าน	79,960	80,865	80,888
5. เพาะปลูก	85,089	86,863	87,566
6. เลี้ยงสัตว์	17,715	17,741	17,744
รวม	527,281	534,074	539,068

ที่มา: โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548

ต่อมาได้มีการศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง ทำการศึกษาโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550) ทำการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากนายจ้างที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว ปี 2549 จำนวน 46,780 ราย โดยใช้คำถามเรื่องขีดความสามารถในการผลิตเพื่อนำมาใช้ประกอบการหาระดับการใช้แรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการในปี 2550 โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิตจะอยู่ระหว่าง 5.3-7.3 แสนราย โดยจำแนกเป็นรายสาขาได้ดังนี้

1. สาขาเพาะปลูก 175,148 คน ถึง 229,096 คน
2. สาขาเลี้ยงสัตว์ 25,293 คน ถึง 26,985 คน
3. สาขาประมง 28,910 คน ถึง 54,840 คน
4. สาขาต่อเนื่องจากประมง 135,399 คน ถึง 154,281 คน
5. สาขาก่อสร้าง 166,761 คน ถึง 269,477 คน

นอกจากการประมาณความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในระดับประเทศแล้วยังมีการประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวในระดับจังหวัด ภาวะการขาดแคลนแรงงานกรรมกรและความต้องการแรงงานต่างด้าวในแต่ละอุตสาหกรรม ศึกษากรณีจังหวัดระยองและจังหวัดฉะเชิงเทรา วิธีการศึกษาใช้แบบสอบถามในการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการและแรงงาน การศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดฉะเชิงเทราของ นิติพันธ์ ขำทอง (2544) จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 คน และได้เลือกอุตสาหกรรมที่ใช้ในการศึกษา 5 ประเภท ดังนี้

1. เกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง
2. การผลิต
3. การก่อสร้าง
4. การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร โรงแรม
5. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม

ผลการศึกษาพบว่าอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวคือ อุตสาหกรรมการประมง เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนักและคนไทยทำได้ยาก ค่าจ้างถูก แต่เจ้าของกิจการยังไม่นิยมใช้แรงงานต่างด้าวเพราะติดปัญหาด้านกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอยู่บ้าง เพราะยากต่อการเข้าไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ส่วนการศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดระยองของ พยงค์ อัครชัย (2544) ใช้การสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 141 คน เลือกศึกษาเฉพาะอุตสาหกรรม 7 ประเภท ดังนี้

1. เกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง
2. เหมืองแร่และเหมืองหิน
3. การผลิต
4. การก่อสร้าง
5. การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม
6. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม
7. บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล

จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรมและการผลิตในจังหวัดระยอง มีความต้องการแรงงานต่างด้าวมาทำงานในตำแหน่งกรรมกรจำนวน 7,825 คน แต่สำหรับแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในอนาคตกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตอบว่าไม่แน่ใจขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และมีการศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรีของ จิรพล ภูมิภักดี (2546) โดยใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 343 ราย พบว่าปัจจัยการจ้างแรงงานต่างด้าวคือ ค่าจ้าง การขาดแคลนแรงงาน ความอดทนในการทำงานและสวัสดิการในการทำงาน ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการคือ วิธีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง

จากงานวิจัยที่มีการศึกษาเรื่องความต้องการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสถานประกอบการ แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานยังมีจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง ทางคณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะให้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ ส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบรัฐต่อรัฐ (MOU) หรือการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายมาจดทะเบียนให้ถูกกฎหมาย เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานและง่ายต่อการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามวิธีการศึกษาส่วนใหญ่จะใช้แบบสอบถามเข้าไปสัมภาษณ์นายจ้างโดยตรง ซึ่งวิธีดังกล่าวเป็นวิธีที่ดีเพราะได้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างต้องการ แต่ยังมีปัญหาเรื่องงบประมาณและระยะเวลาในการเก็บข้อมูลที่มีอยู่จำกัดทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลความต้องการแรงงานต่างด้าวได้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ จำนวนความต้องการแรงงานที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวความเป็นจริง เพราะข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามที่ได้รับจากนายจ้างอาจเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว

4.3 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว

การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี จึงเริ่มมีงานวิจัยที่ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาจากการจ้างแรงงานต่างด้าว การใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium : CGE) เครื่องมือที่นิยมนำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบของเศรษฐกิจจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว โดยแบบจำลอง CGE นี้มีพื้นฐานจากการรวบรวมข้อมูลทางเศรษฐกิจมาจัดทำเป็นตารางเมทริกซ์สังคม หรือ Social Accounting Matrix (SAM) สำหรับโครงสร้างของแบบจำลอง CGE และ SAM ขึ้นอยู่กับการกำหนดของผู้วิจัย งานวิจัยของ Sussangkarn (1996) ได้กำหนดโครงสร้างของแบบจำลอง CGE และ SAM ไว้ดังนี้

ภาคการผลิต (Sectors of Production) ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ

1. ภาคการเกษตร
2. อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะต่ำ
3. อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะระดับกลาง
4. ภาคบริการ

ปัจจัยการผลิต (Factor of Production) ประกอบด้วย 4 ส่วน

1. ปัจจัยทุนและที่ดิน
2. ปัจจัยแรงงานไทยที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า
3. ปัจจัยแรงงานไทยที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา
4. ปัจจัยแรงงานต่างด้าว

การศึกษาสนใจเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำเท่านั้น เพราะเป็นกลุ่มที่กำลังเป็นปัญหา การวิเคราะห์ใช้การจำลองเหตุการณ์ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในระบบเศรษฐกิจเพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น สมมติฐานของการศึกษาคือ ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ากับแรงงานต่างด้าวมีค่าสูง ผลการศึกษาพบว่า การมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำให้ภาคการผลิตได้รับประโยชน์ แต่แรงงานไทยที่ได้รับผลกระทบคือ แรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำ และแรงงานส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่มีฐานะยากจนทำให้การกระจายรายได้ให้กับแรงงานกลุ่มนี้ไม่ทั่วถึง

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 นอกจากประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวแล้ว ยังได้ทำการศึกษาด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยใช้แบบจำลอง CGE และ SAM ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านมหภาคต่อระบบเศรษฐกิจไทย สำหรับโครงสร้างของแบบจำลองประกอบด้วย

1. ภาคการผลิต 79 สาขา
2. โครงสร้างของมูลค่าเพิ่ม (Value added) ของแต่ละภาคการผลิต
3. ภาคครัวเรือน แบ่งตามขนาดและประเภทของครัวเรือน
4. ภาครัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและใช้จ่ายภาครัฐ

5. ภาคธุรกิจและต่างประเทศ
6. สมการอุปสงค์ประเภทต่างๆ คือ การบริโภค การนำเข้า ส่งออก

ปัจจัยการผลิต (Factor of Production) ประกอบด้วย 3 ส่วน

1. ปัจจัยทุนและที่ดิน
2. ปัจจัยแรงงานไทย
3. ปัจจัยแรงงานต่างด้าว

ในการศึกษานี้จะสนใจเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิวดำผิวดำ 3 สัญชาติ ที่เป็นแรงงานฝีมือระดับต่ำ การวิเคราะห์จะกำหนดให้ปัจจัยภายนอกเปลี่ยนแปลงไปสองลักษณะคือ

1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในปริมาณการจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาการผลิตต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง
2. เมื่อความสามารถในการทดแทนกันของแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนแปลงไป จะเกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

โดยตั้งสมมติฐานในการศึกษาคือ การจ้างงานทั้งหมด 32 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงานไทย 31 ล้านคน แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ 1 ล้านคน เป็นแรงงานไทยที่อยู่ในภาคเกษตร 9.35 ล้านคนอยู่นอกภาคเกษตร 1.29 ล้านคน และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคเกษตร 3 แสนคน และทำงานนอกภาคเกษตร 7 แสนคน ค่าจ้างแรงงานไทยภาคเกษตร 108 บาทต่อวัน ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวภาคเกษตร 55 บาทต่อวัน ค่าจ้างแรงงานไทยนอกภาคเกษตร 120 บาทต่อวัน ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวนอกภาคเกษตร 70 บาทต่อวัน เงินส่งกลับของแรงงานต่างชาติ ร้อยละ 70 ต่อรายได้ และค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวเท่ากับ 0.75 ผลการศึกษามลกระทบในระยะสั้นพบว่า การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวทำให้เศรษฐกิจขยายตัว อัตราเงินเฟ้อลดลง แต่ไม่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยมากนักเพราะมีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวก่อนข้างต่ำ สำหรับผลในระยะยาวอาจเป็นผลทางบวกหรือลบก็ได้ เพราะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานอกจากมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจแล้วยังมีผลกระทบต่อรายจ่ายของรัฐบาล ด้านการศึกษา สาธารณสุข ซึ่งผลกระทบนี้จะไม่ปรากฏให้เห็นในระยะสั้น

อีกหนึ่งงานวิจัยที่น่าสนใจในเรื่องการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวคือ งานวิจัยของ Lathapipat (2010) ได้ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านโครงสร้างค่าจ้างแรงงานไทย เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยข้อมูลการสำรวจสถานะการมีงานทำของประชากร ปี 2550 ไตรมาส 3 สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำการจำแนกแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวออกเป็นกลุ่มตามอายุ ปีการศึกษา จังหวัด และชั่วโมงการทำงาน การวิเคราะห์ใช้ฟังก์ชันการผลิตที่มีแรงงานเป็นส่วนประกอบของฟังก์ชันการผลิตเพื่อให้ทราบถึงค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกัน (Elasticities of Substitution) ระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวและค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันของอัตราค่าจ้างของแต่ละกลุ่มเพื่อศึกษาการตอบสนองของค่าจ้างในแต่ละกลุ่ม และใช้การจำลองเหตุการณ์เพื่อประเมินผลกระทบในระยะยาว การศึกษาให้ความสนใจที่แรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวขั้นพื้นฐานคือ แรงงานที่มีระดับการศึกษาน้อยกว่ามัธยมศึกษา ผลการศึกษพบว่า การทดแทนกันของอัตราค่าจ้างระหว่างกลุ่มแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวน้อย ดังนั้นการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อโครงสร้างของค่าจ้างในประเทศไทยไม่มาก และพบว่าการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีฝีมือระดับต่ำแต่เป็นการเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) ให้กับแรงงานไทยที่มีทักษะสูง

ถึงแม้ว่าการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นการเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศไทย ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว แต่การที่จะเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตของกำลังแรงงานและดัชนีมหภาคอื่นๆ อาทิ การส่งออก และเงินเฟ้อ ยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจน รวมทั้งการวัดผลกระทบทางด้านค่าจ้างเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเช่นกัน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำอยู่แล้ว จึงส่งผลกระทบต่อค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น Martin P. (2007) อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการนำไปกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อไป

แนวคิดทฤษฎีและวิธีที่ใช้ในการศึกษา

5.1 แนวคิดเบื้องต้น

การวิเคราะห์เกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เริ่มจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานมีฝีมือหรือแรงงานไร้ฝีมือ สาเหตุสำคัญของการขาดแคลนดังกล่าวอาจมาจาก 1) อุปทานแรงงานภายในประเทศที่ไม่เพียงพอและ/หรือ 2) ความต้องการที่ไม่ตรงกัน (mismatch) ระหว่างอุปสงค์และอุปทานในงานบางประเภท (Boswell et al, 2004)

ในกรณีของไทย งานที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำนั้นส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานทักษะฝีมือต่ำซึ่งเป็นกลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ขณะที่ปัญหา mismatch นั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกลุ่มงานที่แรงงานมีระดับการศึกษาสูงกว่านั้น นั้นหมายความว่าความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยนั้นเกิดจากปัญหาในเรื่องอุปสงค์ส่วนเกินที่มาจากค่าจ้างแรงงานที่ต่ำทำให้แรงงานไทยไม่ยอมทำและอุปทานแรงงานคนไทยที่มีการศึกษาค้นคว้าต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นนั้นลดลง

Boswell et al (2004) ระบุว่าอุปสงค์ส่วนเกินในตลาดแรงงานนั้นเกิดขึ้นจากสองสาเหตุหลักคือ 1) ผลทางอุตสาหกรรม และ 2) ผลจากการจ้างงาน ผลทางอุตสาหกรรมนั้นอาจเกิดจาก (1) การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมทำให้อุปสงค์ต่อแรงงานสูงขึ้น และ (2) การขยายตัวในบางภาคเศรษฐกิจหรือบางอุตสาหกรรมที่ไปเพิ่มอุปสงค์ต่อแรงงานที่มีทักษะเฉพาะในภาคเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมนั้นๆ ขณะที่ผลจากการจ้างงานส่วนใหญ่นั้นมาจาก (1) กระบวนการผลิตสินค้าบางชนิดที่ต้องการแรงงานที่มีทักษะและการศึกษาเฉพาะ (2) การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคและการมีนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ทำให้อุปสงค์ต่อแรงงานที่มีทักษะเฉพาะนั้นเพิ่มขึ้น (3) การเปลี่ยนแปลงในกฎระเบียบ และ (4) ระดับการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นในบางอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้อุปสงค์ต่อแรงงานในอุตสาหกรรมนั้นๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

อุปสงค์ส่วนเกินในตลาดแรงงานของไทยอันเป็นที่มาของการไหลเข้าของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากนั้นอาจเกิดจากทั้งผลทางอุตสาหกรรมและผลจากการจ้างงานตามที่ Boswell et al (2004) ได้ระบุไว้ ด้วยเหตุที่ว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยนั้นเป็นแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานฝีมือต่ำ (ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีทักษะหรือการศึกษาเฉพาะ) ขณะที่นายจ้างโดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมหลักที่จ้างแรงงานต่างด้าว) ก็ได้ปรับตัวด้วยการนำเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาแทนที่แรงงาน แต่กลับเลือกที่จะคงค่าจ้างให้อยู่ในระดับต่ำและจ้างคนงานต่างด้าวแทน ดังนั้น อุปสงค์ส่วนเกินหรืออุปทานส่วนขาดในตลาดแรงงานไทยจึงเป็นผลมาจากการไม่ปรับตัวและไม่ปรับขึ้นค่าจ้างเป็นหลัก

ด้วยเหตุนี้ การประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานไทยต้องพิจารณาโอกาสและการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานกลุ่มนี้เป็นหลัก กลุ่มอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นหลักคือ เกษตรและประมง ก่อสร้าง ค้าปลีก และคนรับใช้ในบ้าน ในกรณีของคนรับใช้ในบ้านนั้นเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่างไปจากธุรกิจหรืออุตสาหกรรมอื่นๆ กล่าวคือ นายจ้างคือภาคครัวเรือนที่อาจมีปัจจัยหรือตัวกำหนดความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แตกต่างไป นอกเหนือจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมแล้ว ปัจจัยเชิงนโยบายยังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทิศทางและปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น หาก

รัฐบาลมีนโยบายยกเลิกการส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น หรือมีนโยบายห้ามจ้างงานแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติม (จากในปัจจุบัน) ความต้องการแรงงานต่างด้าวจะถูกจำกัดไปโดยปริยาย

5.2 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวคือข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวเป็นส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุด เนื่องจากแรงงานต่างด้าวนั้นเข้าออกประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้น ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานเป็นข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน หากแรงงานต่างด้าวไม่มาจดทะเบียนก็จะไม่ปรากฏอยู่ในข้อมูลส่วนนี้ ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเชื่อว่ายังมีจำนวนแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้มาจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ข้อดีของข้อมูลจากกระทรวงแรงงานคือเป็นข้อมูลที่ต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานและสามารถจำแนกตามสัญชาติของแรงงานและธุรกิจที่จ้างแรงงานได้

แหล่งข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอีกแหล่งหนึ่งคือข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จากการสำรวจเอกสารพบว่าตั้งแต่ปี 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจแรงงานนอกระบบควบคู่ไปกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรโดยมีคำถามเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวของผู้ตอบ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวมีโอกาสคลาดเคลื่อนสูงโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ตอบระบุว่าไม่ได้จดทะเบียน เนื่องจากผู้ตอบอาจต้องการเลี่ยงตอบคำถามนี้ ทำให้จำนวนแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนนั้นอาจรวมทั้งแรงงานคนไทยและแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนอยู่ด้วย แม้จะมีปัญหาในประเด็นดังกล่าว แต่ข้อมูลชุดนี้ยังมีประโยชน์ในแง่ของข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคล เช่น เพศ อาชีพ รายได้ การศึกษา การรักษาพยาบาลและการใช้บริการประกันสุขภาพ เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวนี้จะช่วยให้ภาพการวิเคราะห์และความเข้าใจต่อแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนโดยเฉพาะในประเด็นปัจจัยที่กำหนดอุปทานแรงงานนั้นชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวจากทั้งสองแหล่งข้างต้นถือได้ว่าเป็นข้อมูล ณ จุดดูลยภาพของตลาดแรงงานต่างด้าวในไทยซึ่งสะท้อนทั้งปริมาณอุปสงค์จากผู้ซื้อ (นายจ้าง) และปริมาณอุปทานจากผู้ขาย (ลูกจ้าง) ข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลหลักที่นำมาใช้วิเคราะห์ประมาณหาความต้องการแรงงานต่างด้าวในระดับภาพรวมและระดับสาขาอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก แม้ข้อมูลทั้งสองชุดนี้อาจมีปัญหาในเรื่องความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง แต่ก็นับเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุดและมีคุณลักษณะที่สำคัญบางอย่างที่สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การวิเคราะห์ต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้

5.3 วิธีการประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าว

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการขาดข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่น่าเชื่อถือนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทย วิธีการประมาณหาจำนวนแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก การศึกษาในส่วนนี้เป็นการประมาณหาจำนวนแรงงานต่างด้าวจากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบและภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติในกลุ่มแรงงานที่มีได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ในส่วนนี้คือต้องการจำแนกแรงงานต่างด้าวในกลุ่มผู้ตอบว่าไม่ได้จดทะเบียนออกจากแรงงานไทย

วิธีการที่ใช้ประกอบไปด้วยสองส่วนหลักคือ หนึ่ง การจำแนกในเบื้องต้นโดยใช้ข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคล เช่น ระดับอายุ สถานภาพการทำงาน การใช้บริการรักษาพยาบาล และการประกันสุขภาพ เป็นต้น และ สอง การประมาณค่าด้วยวิธีการแบบ quantile regression ผ่านแบบจำลองค่าจ้างแรงงาน (wage earnings model) และแบบจำลองอุปทานแรงงาน (labor supply model) จากข้อมูลรายบุคคลแรงงานต่างด้าว

ที่จัดทะเบียนเพื่อเปรียบเทียบแบบแผนการกระจาย (distribution) ของค่าคลาดเคลื่อนส่วนที่เหลือ (residuals) ระหว่างแรงงานที่จัดทะเบียนและไม่ได้จัดทะเบียน

วิธีการประมาณหาจำนวนแรงงานต่างด้าวในส่วนที่สองสามารถจำแนกออกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

- 1) นำข้อมูลรายบุคคลแรงงานต่างด้าวที่จัดทะเบียนมาประมาณค่าแบบ quantile regression ผ่านแบบจำลองค่าจ้างแรงงานและแบบจำลองอุปทานแรงงานโดยจำแนกออกเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก (อาทิ เกษตรและประมง ก่อสร้าง ค้าส่งค้าปลีก บริการต่างๆ และ คนทำงานบ้าน เป็นต้น) ในระดับ quantile ต่างๆ อาทิ 10 25 50 75 และ 90 เป็นต้น
สำหรับแบบจำลองค่าจ้างแรงงานมีรูปแบบและตัวแปรคือ
ค่าจ้าง = $f(\text{อายุ, เพศ, การศึกษา, ภูมิภาคที่อยู่, การศึกษาพยาบาล, และการประกันสุขภาพ})$
ขณะที่แบบจำลองอุปทานแรงงานมีรูปแบบและตัวแปรดังนี้
ชั่วโมงการทำงาน = $f(\text{อายุ, เพศ, การศึกษา, ภูมิภาคที่อยู่, การศึกษาพยาบาล, และการประกันสุขภาพ})$
- 2) นำค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากแต่ละแบบจำลองใน 1) มาหาค่าประมาณการ (predicted values) เพื่อหาแบบแผนการกระจายของ residuals ในระดับ quantile ต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวที่จัดทะเบียน
- 3) ดำเนินการเช่นเดียวกับ 2 แต่เป็นกรณีแรงงานที่มีไม่ได้จัดทะเบียน
- 4) นำ residuals ของทั้งสองกลุ่มที่ได้จาก 2) และ 3) มาเปรียบเทียบเพื่อหาความเท่าเทียมกันในแบบแผนการกระจาย (equality of distributions) ผ่านการทดสอบ Kolmogorov-Smirnov หากผลที่ได้รับว่าแบบแผนการกระจายของทั้งสองกลุ่มแตกต่างกันก็จะดำเนินการตัดข้อมูลในกลุ่มแรงงานที่มีไม่ได้จัดทะเบียนออกจนกว่าผลการทดสอบจะระบุว่าแบบแผนการกระจายของทั้งสองกลุ่มนั้นเท่ากัน วิธีการที่ใช้ตัดข้อมูลประกอบไปด้วยการพิจารณาค่าที่ต่างจากกลุ่ม (outliers) ค่าที่อยู่ปลายหางการกระจาย (tail values) และการสุ่มตัด
- 5) นำข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้มาตรวจสอบเปรียบเทียบกับข้อมูลจากกระทรวงแรงงานและความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูล

5.4 วิธีการประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าว

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาในส่วนนี้คือการประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์มาจากการสำรวจแรงงานและวิธีการตาม 5.3 เพื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของผลการประมาณความต้องการที่ได้จากข้อมูลทั้งสองชุด

แนวคิดเบื้องต้นในการประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานเริ่มจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานที่ระบุว่าความต้องการแรงงานนั้นเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง (derived demand) ที่ถูกกำหนดโดยอัตราค่าจ้างแรงงานและผลผลิตของหน่วยธุรกิจ (Hamermesh, 1986) ปัจจัยทั้งสองที่กำหนดความต้องการแรงงานในกรณีนี้อยู่บนข้อสมมุติที่ว่า 1) รูปแบบการผลิตเป็นแบบ Cobb-Douglas และ 2) ค่าความยืดหยุ่นต่อการใช้แทนกัน (ระหว่างทุนและแรงงาน) เป็นแบบคงที่ (constant elasticity of substitution) ข้อสมมุติทั้งสองถือว่าเป็นข้อสมมุติที่ใช้ได้ (valid) กับตลาดแรงงานต่างด้าวในไทยเนื่องจากธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและมีรูปแบบการผลิตที่ไม่แตกต่างกันซึ่งใช้แรงงานและ

ทุนเป็นปัจจัยหลักในการผลิต นอกจากนั้น แรงงานต่างด้าวที่ใช้เกือบทั้งหมดยังเป็นแรงงานทักษะฝีมือต่ำและแรงงานไร้ฝีมือซึ่งมีคุณลักษณะที่ไม่แตกต่างกันนัก (homogeneous labor) แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้สามารถนำมาสร้างเป็นแบบจำลองอุปสงค์ต่อแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ ได้ดังนี้

$$L_m = f(w, Y)$$

โดยที่ L_m คือปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวของอุตสาหกรรม

w คืออัตราค่าจ้างแรงงาน

Y คือผลผลิตของอุตสาหกรรม

การศึกษานี้ได้ปรับปรุงแบบจำลองข้างต้นโดยเพิ่มปัจจัยทุนที่อาจมีส่วนสำคัญในการกำหนดปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวและทำให้ได้แบบจำลองใหม่ดังนี้

$$L_m = f(w, Y, K)$$

โดยที่ K คือปัจจัยทุน

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ตัวเลขระดับอาเจลาตเคลื่อนจากความ เป็นจริง การศึกษานี้จึงเลือกวิเคราะห์อัตราการเติบโตของจำนวนแรงงานต่างด้าวในปีก่อนหน้าของแต่ละ อุตสาหกรรมแทนและสามารถเขียนเป็นแบบจำลองได้ดังนี้

$$\% \Delta L_m = f(\% \Delta w, \% \Delta Y, \% \Delta K)$$

โดยที่ $\% \Delta$ แสดงถึงร้อยละของการเปลี่ยนแปลงหรืออัตราการเติบโต

จากข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่สามารถหาได้ในระดับอุตสาหกรรมเป็นรายปี การศึกษานี้ได้เลือกใช้วิธีการทางเศรษฐมิติที่ประมาณค่าแบบจำลองที่ใช้ข้อมูลในลักษณะ panel data วิเคราะห์หาความต้องการ แรงงานต่างด้าวในระดับอุตสาหกรรม หลังจากนั้น จะนำผลที่ได้ในระดับอุตสาหกรรมมารวมเป็นความต้องการ แรงงานต่างด้าวในระดับประเทศ การหาผลในระดับอุตสาหกรรมและรวมขึ้นมาเป็นผลในระดับประเทศเป็น วิธีการที่จะให้ค่าที่ประมาณได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น (Boswell et al, 2004)

5.5 ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

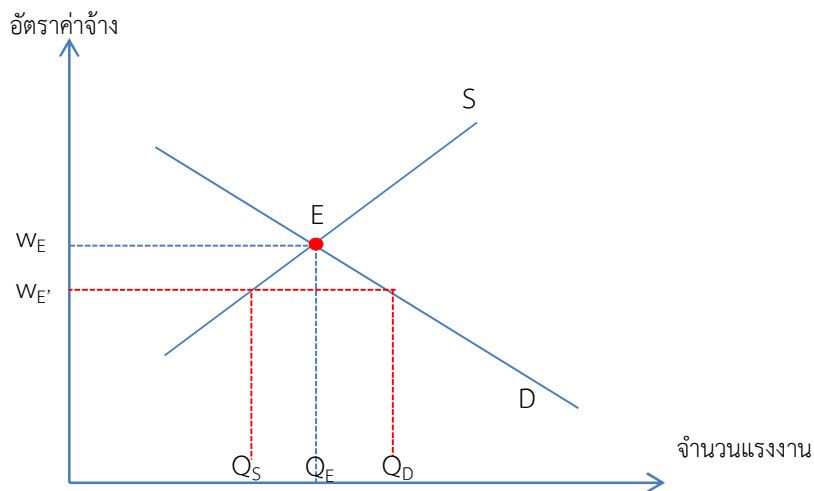
การศึกษานี้ในส่วนนี้ประยุกต์ใช้วิธีการวิเคราะห์บทบาทและผลกระทบของแรงงานต่างด้าวโดย Martin (2007) และ Borjas (2013) ในประเด็นต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจมหภาค ค่าจ้าง และการจ้างงาน เป็นต้น ข้อมูลที่ใช้ ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย 1) ข้อมูลเชิงคุณภาพที่มาจากสัมภาษณ์ และ 2) ข้อมูลเชิงปริมาณจากแหล่ง ต่างๆ อาทิ กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ เป็นต้น วิธีการวิเคราะห์ใช้ทั้งวิธีเชิงพรรณนาและวิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคใช้วิธีตามแบบ Martin (2007) ที่วิเคราะห์ผลคูณจากการ เปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างกับสัดส่วนมูลค่าของแรงงานต่อรายได้รวมของประเทศและสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อ แรงงานรวมในอุตสาหกรรมนั้นๆ ข้อสมมุติสำคัญของการวิเคราะห์ตามแนวทางนี้คือการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ช่วยให้อัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานลดลง การวิเคราะห์ในส่วนนี้พิจารณาผลกระทบรายปีทั้งในระดับมหภาค และในระดับอุตสาหกรรม

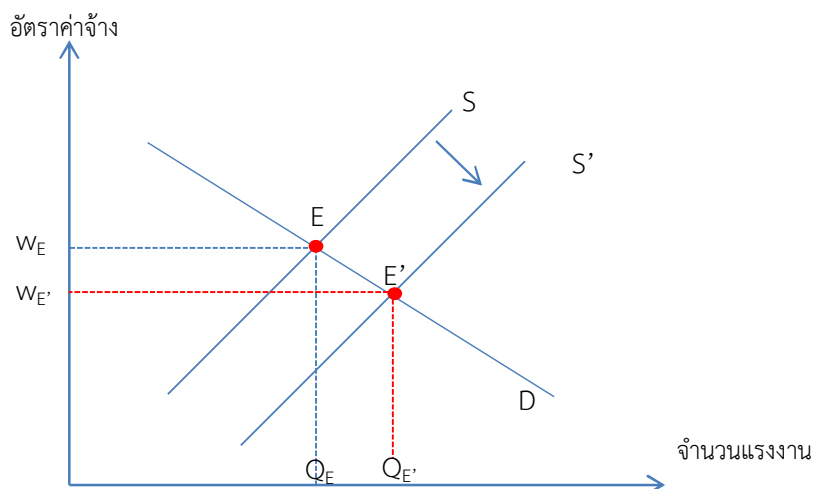
ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบต่อค่าจ้างเป็นการวิเคราะห์เชิงพลวัตซึ่งเริ่มจากการพิจารณาสาเหตุการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานของไทยที่เกิดจากอุปสงค์ส่วนเกิน (หรืออุปทานส่วนขาด) แผนภาพที่ 5.1 แสดงอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของไทยก่อนการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว แผนภาพดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้าง w_E ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าจ้าง ณ จุดดุลยภาพ E ก่อให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินเท่ากับ $Q_D - Q_S$ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเพื่อเติมเต็มอุปสงค์ส่วนเกินดังกล่าวทำให้เส้นอุปทาน S ย้ายไปทางขวาเป็นเส้นอุปทานใหม่ S' และเกิดจุดดุลยภาพใหม่ E' ดังแผนภาพที่ 5.2

ในระยะสั้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวทำให้อัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานของไทยลดลง อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำและปัจจัยทางโครงสร้างประชากรและระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของแรงงานไทย ทำให้อุปทานของแรงงานไทยลดลง หากการลดลงดังกล่าวถูกแทนที่ด้วยแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้น อัตราค่าจ้างจะไม่เปลี่ยนแปลง หากการลดลงของอุปทานแรงงานไทยมากกว่าการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว เส้นอุปทาน S' อาจย้ายกลับไปทางซ้ายส่งผลให้อัตราค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นกว่าระดับ w_E แต่จะเพิ่มสูงขึ้นเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนเหตุการณ์ที่อาจเป็นไปได้น้อยสุด (จากเหตุผลเชิงนโยบาย) คือการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวมากกว่าการลดลงของอุปทานแรงงานไทยทำให้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าระดับ w_E การวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งพิจารณาความเป็นไปได้ในสถานการณ์ต่างๆ ว่าโอกาสที่จะเกิดจะมีมากน้อยเพียงใด

แผนภาพที่ 5.1 อุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของไทยก่อนการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว



แผนภาพที่ 5.2 อุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของไทยหลังการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว



การวิเคราะห์ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวอีกวิธีหนึ่งที่น่าสนใจในการศึกษาคือการพิจารณาหาค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าว (immigration surplus) ตามแบบของ Borjas (2013) วิธีการดังกล่าวเป็นการคำนวณค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งหาได้จากสูตรข้างล่างนี้

$$\frac{\text{Immigration Surplus}}{\text{GDP}} = -\frac{1}{2}sep^2$$

โดยที่ s คือสัดส่วนของมูลค่าแรงงานต่อ GDP

e คือค่าความยืดหยุ่นของค่าจ้างต่อกำลังแรงงาน

p คือสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดในตลาดแรงงาน

ขณะที่การพิจารณาผลกระทบต่อแรงงานไทยสามารถคำนวณโดยปรับปรุงจากสูตรข้างต้นได้ดังนี้

$$\frac{\text{Change in Native Labor Earnings}}{\text{GDP}} = sep(1 - p)$$

ส่วนผลกระทบต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจนั้นสามารถหาได้จาก

$$\frac{\text{Change in Income of Firms}}{\text{GDP}} = -sep \left(1 - \frac{p}{2}\right)$$

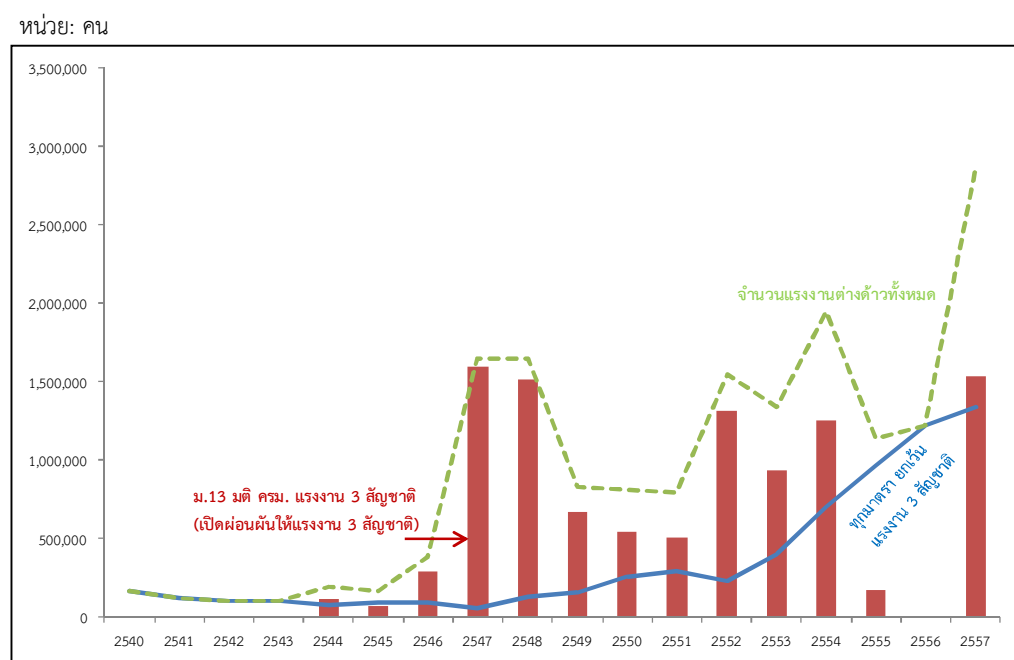
การวิเคราะห์ในส่วนนี้ยังคงเป็นการวิเคราะห์รายปีในภาพรวมระดับมหภาคและระดับรายอุตสาหกรรมที่สำคัญและจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก

แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวและผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

6.1 การประมาณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว

แนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มที่เพิ่มอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นคือนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนมากที่สุด คือนโยบายมติ ครม. แรงงาน 3 สัญชาติ เป็นนโยบายการเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการตรวจสัญชาติ นโยบายดังกล่าวจะทำให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนสูงขึ้นอย่างผิดปกติ แต่เมื่อไม่เปิดพรมแดนจำนวนแรงงานต่างด้าวจะลดลงอย่างรวดเร็ว (แผนภาพที่ 6.1)

แผนภาพที่ 6.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระหว่างปี 2540 – 2557



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรมการจัดหางาน

การประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวในอนาคตให้มีความถูกต้องและแม่นยำทำได้ยาก เนื่องจากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่มีความชัดเจน ดังนั้น การประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวสำหรับการศึกษานี้จึงใช้การจำลองเหตุการณ์นโยบายการเปิดพรมแดนสำหรับแรงงาน 3 สัญชาติ เป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 รัฐบาลมีนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ทุกปี

กรณีที่ 2 รัฐบาลมีนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ทุก 3 ปี

กรณีที่ 3 รัฐบาลยกเลิกนโยบายเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

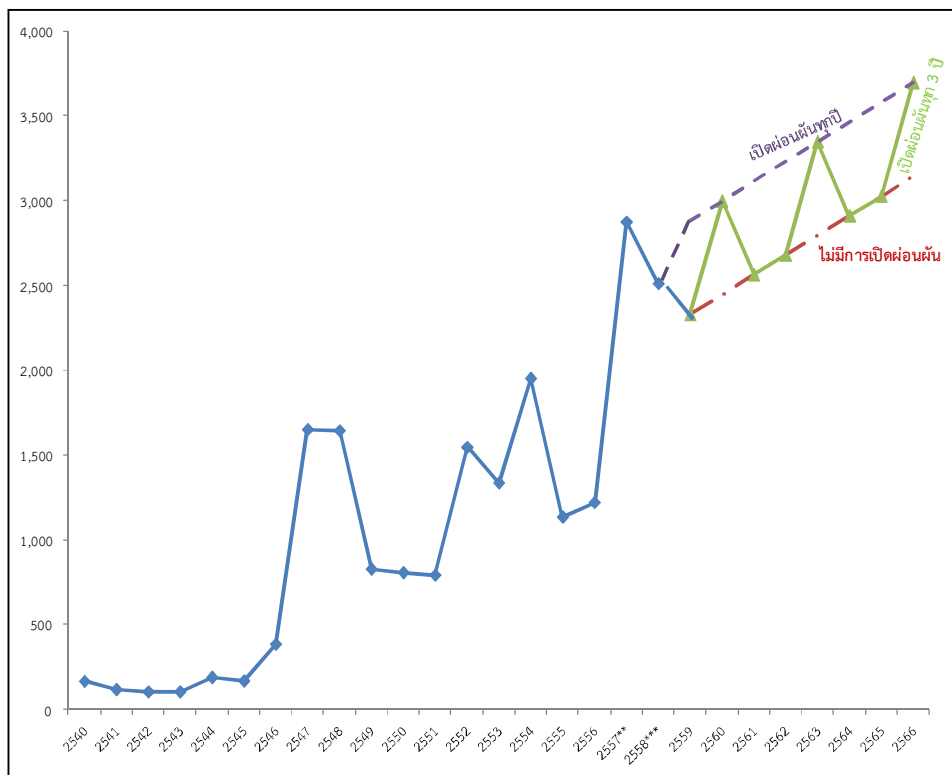
สำหรับการประมาณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวใช้ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนกับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว มาวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองถดถอยเชิงเส้นตรง (linear regression)

ผลการประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวตามแผนภาพที่ 6.2 พบว่า แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวของทั้ง 3 กรณี ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามแนวโน้มของข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ แนวโน้มปีที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คือ ปี 2566 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนประมาณ 3.7 ล้านคน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ สำหรับกรณีที่ไม่มี การเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในปี 2566 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนประมาณ 3.1 ล้านคน

การที่มีนโยบายเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จะส่งผลให้ในปีที่เปิดผ่อนผันมีจำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 5 ถึง 6 แสนคน เห็นได้ว่าการเปิดจดทะเบียนเป็นเพียงวิธีการที่ทำให้แรงงานต่างด้าว มาแสดงตัวตน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนอาจจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใหม่หรือแรงงาน กลุ่มเดิมที่เคยทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าไม่มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แต่จำนวน แนวโน้มแรงงานต่างด้าวยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี จากการกำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของ รัฐบาล เช่น นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบ MOU ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

แผนภาพที่ 6.2 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว ปี 2540 – 2566

หน่วย: พันคน



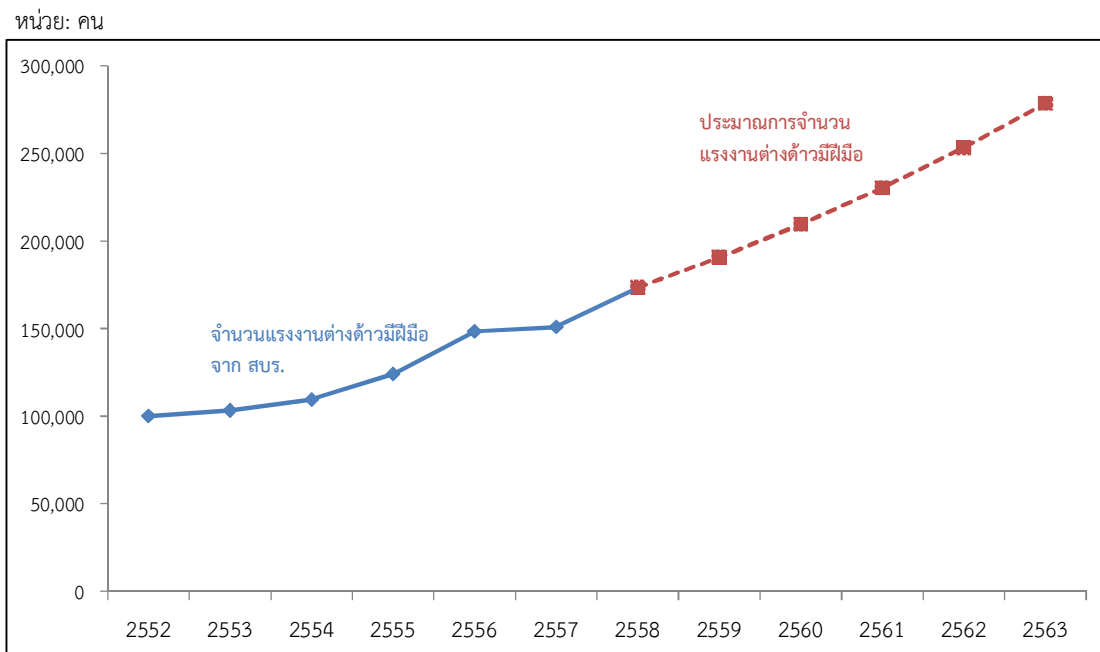
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

6.2 ประเมินแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานฝีมือ (แรงงานระดับบน)

กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ คือ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานตำแหน่งค่อนข้างสูงและเป็นอาชีพที่ต้องใช้ทักษะและความชำนาญเฉพาะด้าน การจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานกลุ่มนี้จดทะเบียนตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป และมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน (BOI) แนวโน้มการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมาจดทะเบียน เพราะแรงงานที่มีฝีมือเกือบทั้งหมดดำเนินการตามขั้นตอนขอใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ได้ใบอนุญาตทำงานก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ดังนั้น จำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือจึงถูกกำหนดจากอัตราการเติบโตของธุรกิจและการเข้ามาลงทุนจากต่างประเทศ

จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจ แต่อัตราการเพิ่มขึ้นไม่สูงมากเนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับใบอนุญาตทำงานระยะยาว 2 ถึง 4 ปี และมีการวางแผนทดแทนแรงงานในระยะยาว (แผนภาพที่ 6.3) การประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือทำการประมาณเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญ และใช้ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

แผนภาพที่ 6.3 ประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรงงานฝีมือระหว่างปี 2558 – 2563



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ผลการประมาณค่าแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวกลุ่มมีฝีมือระหว่างปี 2558 ถึง 2563 ตามตารางที่ 6.1 พบว่า อุตสาหกรรมทั้งหมดยังมีแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นตามภาพรวม ในปี 2563 ต้องการแรงงานต่างด้าวมีฝีมือจำนวน 271,924 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2557 ร้อยละ 80

อุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คือ อุตสาหกรรมการผลิต คิดเป็นร้อยละ 33 ของความต้องการแรงงานต่างด้าวมีฝีมือทั้งหมด สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีแนวโน้มความต้องการแรงงานมีฝีมือเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมคลัสเตอร์อุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาล ทำให้แนวโน้มการลงทุนในอนาคตเกิดการขยายตัวและมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมีฝีมือมากขึ้น

ตารางที่ 6.1 การประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรงงานฝีมือระหว่างปี 2558 - 2563 จำแนกตามอุตสาหกรรม

หน่วย: คน

หมวดอุตสาหกรรม	2558	2559	2560	2561	2562	2563
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	1,069	1,137	1,215	1,303	1,400	1,508
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	2,444	2,664	2,908	3,178	3,472	3,792
การผลิต	49,630	56,091	63,541	71,988	81,442	91,914
การก่อสร้าง	5,551	6,028	6,524	7,039	7,573	8,125
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	25,351	27,409	29,534	31,731	34,005	36,359
โรงแรมและภัตตาคาร	11,528	12,506	13,485	14,464	15,443	16,422
การขนส่ง สถานีเก็บสินค้าและการคมนาคม	8,828	9,434	10,040	10,646	11,252	11,858
ตัวกลางทางการเงิน	2,811	3,111	3,441	3,800	4,189	4,607
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	20,287	22,223	24,299	26,514	28,869	31,363
การศึกษา	28,774	32,039	35,675	39,725	44,234	49,256
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	2,910	3,195	3,481	3,767	4,052	4,338
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	7,948	8,668	9,468	10,353	11,324	12,383
รวมทั้งหมด	167,130	184,506	203,613	224,508	247,256	271,924

ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรมการจัดหางาน

6.3 ประมาณแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (แรงงานระดับล่าง)

แรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือจะถูกกำหนดให้ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ส่วนใหญ่เป็นแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาวและกัมพูชา เมื่อพิจารณาจากการขออนุญาตทำงานของแรงงานกลุ่มนี้พบว่า เป็นกลุ่มแรงงานที่นำเข้าแบบ MOU กลุ่มมาตรา 13 ชนกลุ่มน้อยและมติ ครม. 3 สัญชาติ รวมทั้งกลุ่มแรงงาน 3 สัญชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในปี 2557 แรงงาน 3 สัญชาติเป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือที่มีสัดส่วนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 80 ของกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือทั้งหมด แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้มีผลกระทบตามนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายมาจดทะเบียน เช่นเดียวกันกับแนวโน้มแรงงานต่างด้าวภาพรวมตามแผนภาพที่ 6.4 ดังนั้น การประมาณค่าแนวโน้มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจึงทำการประมาณค่าเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีสัดส่วนมากที่สุดในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ แต่ไม่สามารถประมาณการความต้องการตามกิจการได้ เนื่องจากข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำแนกตามกิจการที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว มีไม่เพียงพอต่อการประมาณการแนวโน้ม เพราะการจำแนกแรงงาน 3 สัญชาติ ในช่วงปี 2549 - 2551 ได้แบ่งเป็น 10 กิจการ หลังจากปี 2551 ได้เปลี่ยนการจำแนกแรงงาน 3 สัญชาติ ตามประเภทอุตสาหกรรม 24 กิจการ จนถึงปี 2555 ทำให้ข้อมูลขาดความต่อเนื่อง

การประมาณการแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในการศึกษารุ่นนี้ใช้การจำลองเหตุการณ์นโยบายการเปิดพรมแดนสำหรับแรงงาน 3 สัญชาติ เป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 รัฐบาลมีนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ทุกปี

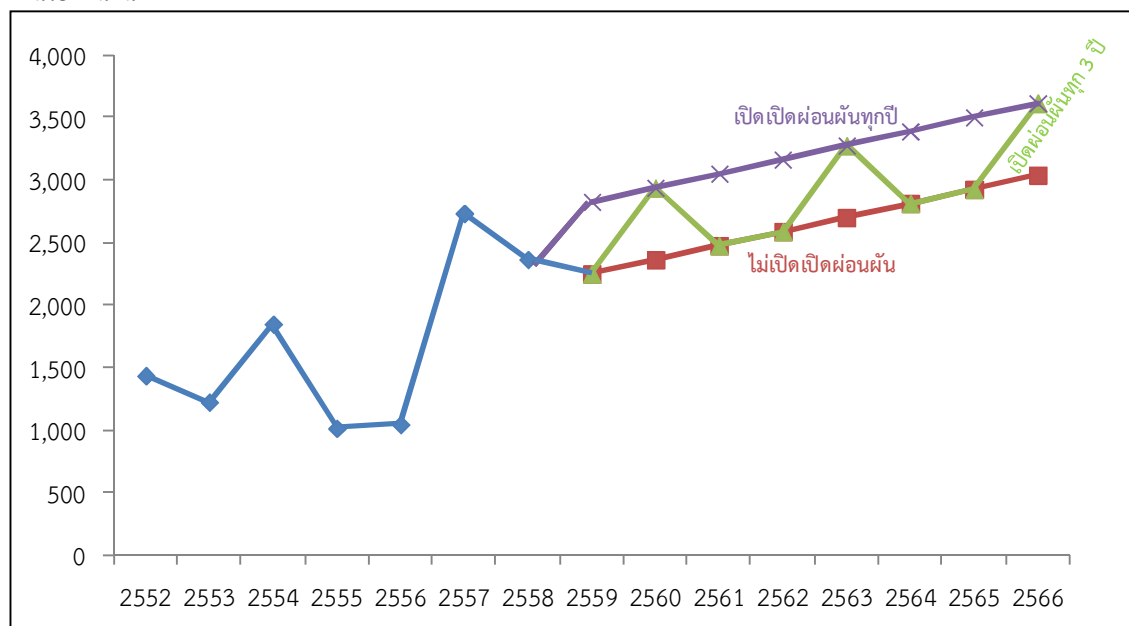
กรณีที่ 2 รัฐบาลมีนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ทุก 3 ปี

กรณีที่ 3 รัฐบาลยกเลิกนโยบายเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

ผลการประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวตามแผนภาพที่ 6.4 พบว่า แนวโน้มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือยังคงมีแนวโน้มเพิ่มอย่างต่อเนื่องตามแนวโน้มของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวิเคราะห์ ปีที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมากที่สุด คือ ปี 2566 มีความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือประมาณ 3.6 ล้านคน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติทุกปี สำหรับกรณีที่ไม่มี การเปิดพรมแดนให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในปี 2566 มีความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือประมาณ 3 ล้านคน

แผนภาพที่ 6.4 ประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือระหว่างปี 2559 - 2566

หน่วย: พันคน



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

6.4 การประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการ

ปัจจุบันสถานประกอบการมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของปัจจัยการผลิตเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ แรงงานเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญต่อกระบวนการผลิตเมื่อเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของสถานประกอบการ จากข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2556 พบว่า สถานประกอบการจำนวน 174,509 แห่ง ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และสถานประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่เลือกแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเพิ่มจำนวนชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา เพิ่มค่าจ้างเพื่อจูงใจแรงงานใหม่ จ้างแรงงานจากภายนอก จ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทน เป็นต้น ซึ่งการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนคิดเป็นร้อยละ 25 ของสถานประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน ดังตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 วิธีการปรับตัวของสถานประกอบการต่อสถานภาพการขาดแคลนแรงงาน

การปรับตัวของสถานประกอบการต่อสถานภาพการขาดแคลนแรงงาน	จำนวน (แห่ง)	จำนวน (ร้อยละ)
เพิ่มจำนวนชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา	108,332	62.08
เพิ่มค่าจ้างเพื่อจูงใจแรงงานใหม่	102,003	58.45
จ้างแรงงาน/Outsource	48,721	27.92
จ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทน	44,507	25.50
นำเครื่องจักรมาทดแทนแรงงาน	36,079	20.67
ลดขนาดหรือชะลอการขยายกิจการ	35,906	20.58
สั่งซื้อชิ้นส่วนจากโรงงานอื่นๆ	11,054	6.33
พิจารณาการขยายช่วงอายุเกษียณ	12,226	7.01
ย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศ	2,414	1.38

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2556, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถานประกอบการที่เลือกวิธีการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยการจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนสูงถึงร้อยละ 45 ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั่วประเทศ 181,287 คน โดยภาคอุตสาหกรรมการผลิตสามารถนำแรงงานต่างด้าวมาทดแทนได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมการผลิตไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีการศึกษาหรือทักษะฝีมือที่สูงและไม่จำเป็นต้องมีทักษะภาษาไทยในการทำงานที่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่อยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการ

ส่วนกิจกรรมทางด้านโรงพยาบาลเอกชน¹ที่ผู้ประกอบการสามารถใช้แรงงานต่างด้าวมาทดแทนได้ถึงร้อยละ 40 นั้น เนื่องจากว่ากิจกรรมส่วนนี้เป็นงานบริการของโรงพยาบาลทั่วไป ไม่ใช่โรงพยาบาลเฉพาะทาง โดยแรงงานที่ต้องการเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการให้บริการภายใต้คำแนะนำของแพทย์ และส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสำหรับผู้ป่วยใน ดังตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 จำนวนและร้อยละของแรงงานที่ขาดแคลน และการแก้ปัญหาโดยใช้แรงงานต่างด้าว
จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

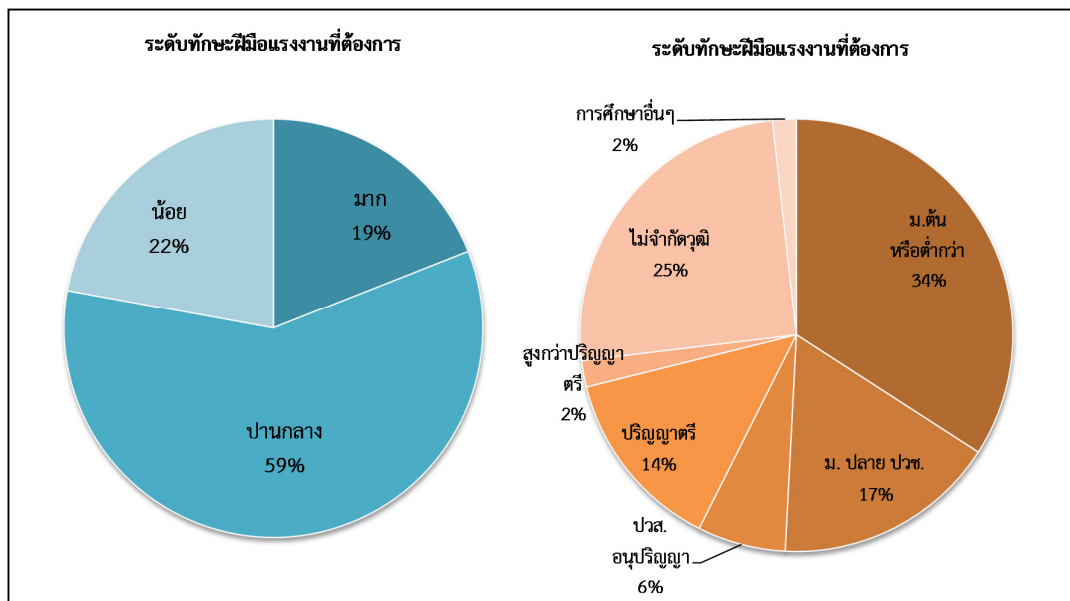
กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	แรงงานที่ขาดแคลน (คน)	จ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน	
		จำนวน (คน)	จำนวน (ร้อยละ)
ธุรกิจทางการค้าและการบริการ	91,619	35,950	39.24
อุตสาหกรรมการผลิต	77,284	41,646	53.89
การก่อสร้าง	9,510	3,439	36.17
การขนส่งทางบก สถานที่เก็บสินค้า	2,500	992	39.67
กิจกรรมด้านโรงพยาบาลเอกชน	915	406	44.37
รวมทั้งประเทศ	181,827	82,433	45.34

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2556, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

¹ จากข้อมูลมีเพียง 14 โรงพยาบาล ที่ตอบใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนได้ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะทำงานในตำแหน่ง พนักงานเปล ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยด้วยรถเข็นนั่งและเปลนอน

จำนวนแรงงานต่างด้าวที่สถานประกอบการสามารถนำมาทดแทนแรงงานเป็นกลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า และอีกส่วนหนึ่งไม่จำกัดวุฒิการศึกษา ทั้งสองกลุ่มนี้คิดเป็นประมาณร้อยละ 59 ของแรงงานที่ขาดแคลน ซึ่งสอดคล้องกับระดับการศึกษาของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เพราะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มีโอกาสในการเข้าศึกษาน้อย และได้รับการศึกษาที่ไม่สูงนัก ด้านระดับฝีมือแรงงานที่ต้องการนั้นสถานประกอบการต้องการแรงงานที่มีระดับฝีมือปานกลางเป็นส่วนใหญ่ อาจเป็นเพราะผู้ประกอบการไม่ได้คาดหวังให้แรงงานที่ต้องการมีทักษะฝีมือที่สูง แต่มีได้หมายความว่าต้องการแรงงานที่ไม่มีทักษะ ดังนั้นระดับฝีมือที่อยู่ในระดับปานกลางจึงเหมาะสมกับแรงงานที่จะจ้างเข้ามาปฏิบัติงาน ดังแผนภาพที่ 6.5

แผนภาพที่ 6.5 จำนวนและร้อยละของระดับการศึกษาและระดับฝีมือของแรงงานต่างด้าวที่มาทดแทน



ที่มา: คำนวณจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2556, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การวิเคราะห์การประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าว ได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ คือ panel regression เนื่องจากข้อมูลอยู่ในลักษณะ panel data ที่มีข้อมูลเป็นรายปี (time series data) และแยกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (cross section data) ซึ่งแบ่งออกเป็น 11 ประเภทกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ เกษตรกรรม การล่าสัตว์ ป่าไม้ การประมง การผลิต การก่อสร้าง การค้าส่ง และค้าปลีก โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม การศึกษา การบริการสุขภาพ และสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ และลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล สำหรับแบบจำลองที่ใช้ในการวิเคราะห์มี 2 แบบจำลอง ดังนี้

แบบจำลองที่ 1

$$L_m = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{K}{L} \right) + \beta_2 RGDP + \beta_3 RWAGE + \varepsilon$$

โดยที่ L_m คือ ปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าว (หน่วย: คน)

L คือ จำนวนแรงงานทั้งหมด (หน่วย: คน)

K คือ Net Capital Stock (หน่วย: ล้านบาท)

RGDP คือ Real GDP (หน่วย: ล้านบาท)

RWAGE คือ ค่าจ้างที่แท้จริง (หน่วย: บาทต่อวัน)

แบบจำลองที่ 2

$$\% \Delta L_m = \beta_0 + \beta_1 \% \Delta \left(\frac{K}{L} \right) + \beta_2 \% \Delta RGDP + \beta_3 \% \Delta RWAGE + \varepsilon$$

โดยที่ $\% \Delta$ แสดงถึงร้อยละของการเปลี่ยนแปลงหรืออัตราการเติบโต

การวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 1 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว ได้แก่ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าว คือ สัดส่วนทุนต่อแรงงานที่เพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะส่งผลให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวลดลง 70,720 คน ส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและค่าจ้างที่แท้จริงมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความต้องการแรงงานต่างด้าว คือ เมื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น 1 ล้านบาท ส่งผลให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 1 คน และค่าจ้างที่แท้จริงที่เพิ่มขึ้น 1 บาทต่อวัน จะส่งผลให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 382 คน ดังตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6.4 ผลการวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 1

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
สัดส่วนทุนต่อแรงงาน	- 70,719.58*	39,685.10
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	1.09***	0.35
ค่าจ้างที่แท้จริง	382.47***	109.27

หมายเหตุ: *** $P < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

ส่วนผลการวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 2 พบว่า ปัจจัยต่างๆ ไม่มีอิทธิพลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว แต่การวิเคราะห์ให้ผลที่น่าสนใจ คือ อัตราการเติบโตของทุนต่อแรงงานที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้อัตราการเปลี่ยนแปลงของความต้องการแรงงานต่างด้าวลดลง และผลผลิตเพิ่มขึ้นแสดงถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการเปลี่ยนแปลงของความต้องการแรงงานต่างด้าวลดลง ดังตารางที่ 6.5

ตารางที่ 6.5 ผลการวิเคราะห์ panel regression จากแบบจำลองที่ 2

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
$\% \Delta$ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน	-17.94	26.11
$\% \Delta$ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	-51.21	48.16
$\% \Delta$ ค่าจ้างที่แท้จริง	-20.58	32.30

หมายเหตุ: *** $P < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

จากแบบจำลองที่ 1 ได้นำมาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อแรงงานต่างด้าวโดยแบ่งเป็นรายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อดูผลการเปลี่ยนแปลงระยะยาว (time series) พบว่า ปัจจัยด้านสัดส่วนทุนต่อแรงงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคการศึกษา และกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการ

บริหารส่วนบุคคลอื่นๆ คือ ถ้าสัดส่วนทุนต่อแรงงานในอุตสาหกรรมนั้นๆ เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมนั้นๆ ลดลง

ปัจจัยด้านผลผลิตส่งผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคการบริการสุขภาพและสังคมสงเคราะห์ คือ ถ้าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคการบริการสุขภาพและสังคมสงเคราะห์เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคดังกล่าวลดลง

ปัจจัยด้านค่าจ้างที่แท้จริงส่งผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในทิศทางเดียวกันในภาคการผลิต ภาคการก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร และกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ คือ เมื่อค่าจ้างที่แท้จริงในภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นภาคอุตสาหกรรมที่จำนวนแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังตารางที่ 6.6

ตารางที่ 6.6 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว จากแบบจำลองที่ 1
แบ่งตามรายการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	สัดส่วนทุนต่อแรงงาน	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	ค่าจ้างที่แท้จริง	ค่าคงที่	Adj R ²	Root MSE
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ ป่าไม้	1441305.00	-1.65	488.97	12304.00	0.2886	12984.00
การประมง	4790.84	-5.58	29.79	70794.72	0.4780	4956.10
การผลิต	-1290324.00	1.20	2159.87***	-520844.70	0.7882	49113.00
การก่อสร้าง	17397.98	-0.21	445.31**	-67272.57	0.7173	7956.90
การค้าส่ง และค้าปลีก	-581448.40	0.72	400.35	-100351.70	0.2765	18844.00
โรงแรม และภัตตาคาร	-312341.50	0.36	552.03**	-65430.94	0.8237	7271.60
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม	762.99	0.05	-18.69	2293.68	0.1381	1001.70
การศึกษา	-89110.02**	0.04	19.18	5800.15	0.4293	1050.90
การบริการสุขภาพ และสังคมสงเคราะห์	-6945.24	-1.90*	45.23	12339.75*	0.4004	835.22
กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ	-121574.80**	0.35	208.97**	-12094.07	0.7073	2260.50
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	(omitted)	125.62	125.80	-124654.50	0.4352	5772.60

หมายเหตุ: *** P<=0.01, **p<=0.05, *p<=0.1

เมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์โดยแบ่งเป็นรายปี จากแบบจำลองที่ 1 ซึ่งการวิเคราะห์ส่วนนี้จะดูผลการเปลี่ยนแปลงในระหว่างภาคกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (cross section) โดยพบว่า

ปัจจัยด้านสัดส่วนทุนต่อแรงงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเกือบทุกปี เมื่อสัดส่วนทุนต่อแรงงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวระหว่างภาคอุตสาหกรรมลดลง

ปัจจัยด้านผลผลิตส่งผลในทิศทางเดียวกันกับจำนวนแรงงานต่างด้าวในทุกๆ ปี เมื่อผลผลิตระหว่างภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ เพิ่มขึ้นด้วย แสดงให้เห็นว่าผลผลิตโดยรวมของประเทศส่งผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวในทุกๆ อุตสาหกรรม

ปัจจัยด้านค่าจ้างที่แท้จริงส่งผลในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเกือบทุกปี เมื่อค่าจ้างที่แท้จริงในแต่ละภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวระหว่างภาคอุตสาหกรรมลดลง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวจะย้ายไปยังภาคอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 6.7

ตารางที่ 6.7 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างด้าว จากแบบจำลองที่ 1
แบ่งตามรายปี

ปี พ.ศ.	สัดส่วนทุนต่อ แรงงาน	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ	ค่าจ้างที่แท้จริง	ค่าคงที่	Adj R ²	Root MSE
2549	-8702.54***	0.1668***	-24.35**	12109.05***	0.9718	3311.30
2550	-6993.03**	0.1218***	-29.77**	15628.88***	0.9253	4411.50
2551	-9589.29*	0.1286***	-47.39*	24169.64***	0.8148	8543.20
2552	-10569.08	0.1665***	-45.732*	20858.21**	0.7987	10322.00
2553	-12907.61	0.2326***	-59.83	26984.01*	0.7757	16661.00
2554	-10531.3*	0.2167***	-43.83	21887.85**	0.8951	10211.00
2555	-15924.07**	0.3719***	-42.02	16986.51	0.9329	13230.00
2556	-16368.02**	0.3363***	-60.74*	30779.87**	0.9129	13976.00
2557	-46889.94**	0.8257***	-85.81	44333.36*	0.9418	27123.00

หมายเหตุ: *** P<=0.01, **p<=0.05, *p<=0.1

6.5 ผลกระทบของแนวโน้มแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามแบบของ Borjas (2013) ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ใช้จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบและสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระหว่างปี 2549 - 2557 โดยเลือกเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบประกอบด้วย 7 อุตสาหกรรม ดังนี้

1. การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้
2. การประมง
3. การผลิตอุตสาหกรรม
4. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน
5. โรงแรมและภัตตาคาร
6. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล
7. ก่อสร้าง

ผลการวิเคราะห์จะแบ่งเป็นภาพรวมระดับมหภาคและรายภาคอุตสาหกรรม เพื่อสะท้อนให้เห็นผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในแต่ละภาคอุตสาหกรรม

6.5.1 ผลกระทบต่อแรงงานไทยจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ตั้งแต่ปี 2549 - 2557 ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกกิจการ สาเหตุหลักมาจากสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานทั้งหมดเพิ่มขึ้นในทุกปี ภาคอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบมากที่สุดคือลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล โดยผลกระทบต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.60 ในปี 2557 จากเดิมเพียงร้อยละ 11.45 ในปี 2549 เป็นไปตามสมมติฐานที่ว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว รองลงมาได้แก่ด้านกิจการการประมง เป็นผลมาจากการนิยมจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานไทยหายาก สำหรับในด้านการผลิตอุตสาหกรรม จำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว โดยที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีทักษะฝีมือระดับต่ำ (ฟิลลิป มาร์ติน, 2550) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้วผลกระทบต่อแรงงานไทยเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 1.05 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 5.37 ในปี 2557 เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นในอนาคตย่อมส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยมากขึ้น ดังตารางที่ 6.8

ตารางที่ 6.8 ผลกระทบต่อแรงงานไทยจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

หน่วย: ร้อยละ

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	-1.05	-0.96	-1.18	-1.19	-1.60	-1.54	-2.10	-2.44	-5.37
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ลำสัตว์ และป่าไม้	0.21	0.27	0.46	0.47	0.73	0.64	0.38	0.56	0.84
การประมง	-3.19	-4.21	-2.21	-1.83	-2.98	-4.22	-4.68	-8.06	-16.48
การผลิตอุตสาหกรรม	1.78	1.34	1.48	1.96	2.71	2.60	4.88	4.91	12.18
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	2.22	2.70	2.71	1.60	1.41	3.01	3.12	4.08	9.58
โรงแรมและภัตตาคาร	-0.41	-0.36	-0.39	-0.41	-0.52	-0.44	-0.69	-0.73	-2.05
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	-11.45	-9.13	-18.92	-16.44	-13.63	-15.92	-20.09	-32.47	-45.60
ก่อสร้าง	0.90	0.92	1.43	0.96	1.92	1.54	2.26	4.06	5.86

ที่มา: จากการคำนวณ

6.5.2 ผลกระทบต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ตั้งแต่ปี 2549-2557 ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจตามตารางที่ 6.9 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและทุกกิจการ โดยได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในด้านลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลที่เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 11.72 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 49.48 ในปี 2557 เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานทั้งหมดในกิจการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทุกปี ในด้านการประมงได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งจากเดิมร้อยละ 3.22 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 17.17 ในปี 2557 สาเหตุเช่นเดียวกันกับด้านลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล

แต่สำหรับในด้านการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ลำสัตว์ และป่าไม้ได้รับผลกระทบเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากเดิมร้อยละ 0.21 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 0.84 ในปี 2557 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อ

แรงงานทั้งหมดมีน้อย แรงงานในกิจการนี้สามารถใช้แรงงานไทยที่มีระดับการศึกษาต่ำ และมีค่าจ้างเท่ากับแรงงานต่างด้าว จึงไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้วแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ทางบวกต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจหรือได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 1.06 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 5.53 ในปี 2557

ตารางที่ 6.9 ผลกระทบต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

หน่วย: ร้อยละ

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	1.06	0.97	1.19	1.20	1.62	1.55	2.13	2.48	5.53
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	-0.21	-0.27	-0.46	-0.47	-0.73	-0.64	-0.38	-0.56	-0.84
การประมง	3.22	4.26	2.23	1.84	3.01	4.27	4.73	8.20	17.17
การผลิตอุตสาหกรรม	-1.79	-1.35	-1.49	-1.98	-2.74	-2.63	-4.97	-4.99	-12.59
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	-2.22	-2.70	-2.72	-1.60	-1.41	-3.02	-3.13	-4.09	-9.65
โรงแรมและภัตตาคาร	0.41	0.36	0.39	0.41	0.52	0.44	0.70	0.74	2.07
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	11.72	9.28	19.94	17.11	14.03	16.43	20.78	35.29	49.48
ก่อสร้าง	-0.90	-0.93	-1.43	-0.97	-1.93	-1.55	-2.28	-4.10	-5.94

ที่มา: จากการคำนวณ

6.5.3 ค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

จากตารางที่ 6.10 พบว่าค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย โดยกิจการที่รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ได้แก่ กิจการด้านการประมง โรงแรมและภัตตาคาร และลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล ส่วนกิจการที่สูญเสียผลประโยชน์ ได้แก่ การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน และก่อสร้าง ซึ่งกิจการที่มีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นมากที่สุด คือ ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลเพิ่มจากเดิมร้อยละ 0.28 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 3.88 ในปี 2557 เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานทั้งหมดเพิ่มขึ้น มีผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.88 ณ ปี 2557

นอกจากนี้ยังมีกิจการที่ทำให้ส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลง ได้แก่ การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้ และการผลิตอุตสาหกรรม ซึ่งกิจการที่มีแนวโน้มลดลงมากที่สุด คือ กิจการการผลิตอุตสาหกรรมจากเดิมได้รับผลกระทบร้อยละ 0.01 ในปี 2549 ลดลงเป็นร้อยละ 0.00 ในปี 2557 และมีแนวโน้มลดลงทุกปี เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยและค่อยๆ ลดลง มีผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงเหลือร้อยละ 0 ณ ปี 2557 หรือไม่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเลย แต่การที่ค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวไม่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศนั้นอาจมาจากสาเหตุอื่นอีกหนึ่งสาเหตุคือ ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักสถิติแห่งชาติมีจำนวนแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าจำนวนที่มีอยู่จริง จึงอาจทำให้การประเมินผลกระทบต่ำกว่าความเป็นจริง

อย่างไรก็ตามค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยที่สามารถสรุปได้จากภาพรวมในทุกกิจการ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 0.01 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 0.16 ในปี 2557 เป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 6.10 ค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

หน่วย: ร้อยละ

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.03	0.04	0.16
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
การประมง	0.03	0.05	0.02	0.01	0.03	0.04	0.06	0.15	0.69
การผลิตอุตสาหกรรม	-0.01	-0.01	-0.01	-0.03	-0.03	-0.09	-0.08	-0.41	0.00
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.07
โรงแรมและภัตตาคาร	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	0.28	0.15	1.02	0.67	0.40	0.50	0.69	2.82	3.88
ก่อสร้าง	0.00	0.00	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.04	-0.08

ที่มา: จากการคำนวณ

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรในวัยแรงงาน (อายุ 15-60 ปี) ของไทยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.3 ขณะที่ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีกลับลดลงถึงร้อยละ 18 หากพิจารณาเฉพาะกำลังแรงงานของไทยในช่วงอายุ 15-30 ปีพบว่าลดลงประมาณร้อยละ 11 ในทางตรงกันข้าม กำลังแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 3 เท่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในกลุ่มไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศโดยเฉพาะเมียนมา ลาว และ กัมพูชา

นอกเหนือจากปัจจัยด้านกำลังแรงงานของไทยที่ลดลงแล้ว ค่าจ้างยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่อาจส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ในช่วงปี 2544-2554 ดัชนีค่าจ้างที่แท้จริงของไทยแทบไม่เปลี่ยนแปลง ในช่วงดังกล่าวดัชนีค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคมาโดยตลอด อัตราค่าจ้างที่ไม่สะท้อนค่าครองชีพอาจทำให้แรงงานไทยเปลี่ยนไปทำงานที่มีอัตราค่าจ้างหรือมีรายได้ที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม แม้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงของไทยแทบไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ผลจากอัตราค่าจ้างในสองประเด็นนี้อาจเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากเข้ามาหางานทำในประเทศไทย

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ในขณะนี้คือจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้น ตัวเลขจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีอยู่จริงยังไม่แน่ชัดว่ามีจำนวนเท่าใด ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สปร.) ระบุว่าในปี 2557 จำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน (ทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ) อยู่ที่ประมาณ 3 ล้านคน ตัวเลขดังกล่าวเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย แต่ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนไม่น้อยที่อยู่อย่างผิดกฎหมายคิดเป็นประมาณ 1-2 ล้านคน¹

จากปัญหาตัวเลขจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชัดเจน การศึกษานี้ได้ใช้ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจาก สปร. และข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในการวิเคราะห์และประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวและพิจารณาความต้องการแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมต่างๆ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540-2557 โดยใช้ข้อมูลจาก สปร. พบว่ามีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นแต่ผันผวนค่อนข้างมาก ความผันผวนที่เกิดขึ้นมิได้เป็นความผันผวนจากปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือความผันผวนตามฤดูกาล (seasonality) แต่เป็นความผันผวนที่เกิดจากนโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน จำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนเพิ่มมากขึ้นเมื่อรัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนหรือผ่อนผัน

¹ เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

ให้แรงงานกลุ่มนี้มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจะลดลงอีก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่มียางานตัวหรือจดทะเบียนกับทางการและคิดว่ารัฐบาลไทยจะเปิดให้ต่ออายุและผ่อนผันอีก ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐบาลไทยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

จากผลของนโยบายและมาตรการของรัฐบาลไทยที่มีต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน การศึกษานี้ได้ประมาณการแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนโดยจำแนกออกตามแนวโน้มนโยบายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต 3 แนวทางประกอบด้วย 1. ไม่เปิดผ่อนผัน 2. เปิดผ่อนผันทุกปี และ 3. เปิดผ่อนผันทุก 3 ปี ผลจากการประมาณการบนพื้นฐานของแนวนโยบายทั้ง 3 นี้สรุปได้ว่าในปี 2566 จำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจะอยู่ที่ประมาณ 3 ล้านคนในกรณีไม่เปิดผ่อนผันและประมาณ 3.5 ล้านคนในกรณีที่เปิดผ่อนผัน (ทุกปีและทุก 3 ปี) ขณะที่การประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวมียังพบว่ามีแรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้อาจเพิ่มขึ้นเป็น 3 แสนคนในปี 2566

ขณะที่การวิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยใช้ข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการปี 2556 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า การใช้แรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนน้อยอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากกว่าภาคอื่นๆ ส่วนกลุ่มแรงงานที่นำมาใช้ทดแทนเป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือที่มีส่วนใหญ่มักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า สำหรับการประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวจากข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงปี 2541-2557 ร่วมกับข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ผลผลิตและค่าจ้างที่แท้จริงในประเทศที่เพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วนทุนต่อแรงงานที่เพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวลดลง เมื่อพิจารณาในระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 11 ประเภทพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงมีผลในภาคการผลิต ก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร และกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ² สัดส่วนทุนต่อแรงงานมีผลในภาคการศึกษาและกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ ส่วนผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในกิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ มีผลทำให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวลดลง

ในการวิเคราะห์ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อระบบเศรษฐกิจไทยในปี 2549 2553 และ 2557 หากจำแนกเป็นผลกระทบต่อแรงงานไทยและผลกระทบต่อหน่วยธุรกิจพบว่าแรงงานไทยเสียประโยชน์จากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยผลเสียดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.05 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2549 เป็นร้อยละ 5.37 ในปี 2557 ขณะที่หน่วยธุรกิจได้รับประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.06 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 5.53 ในปี 2557 นายจ้างในกลุ่มครัวเรือนส่วนบุคคลได้ผลประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมากที่สุด รองลงมาคือนายจ้างในอุตสาหกรรมประมง โดยสุทธิแล้วในปี 2557 ระบบเศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 0.16 ของ GDP การจ้างแรงงานต่างด้าวทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เกือบทุกอุตสาหกรรมยกเว้นการค้าส่งและค้าปลีก และการก่อสร้างที่เสียประโยชน์ ขณะที่ภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิตมีผลกระทบสุทธิเป็นศูนย์

² กิจกรรมทางเศรษฐกิจ 11 ประเภทประกอบด้วย 1. เกษตรกรรม การล่าสัตว์ ป่าไม้ 2. การประมง 3. การผลิต 4. การก่อสร้าง 5. การค้าส่งและค้าปลีก 6. โรงแรมและภัตตาคาร 7. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม 8. การศึกษา 9. การบริการสุขภาพและสังคมสงเคราะห์ 10. กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและการบริหารส่วนบุคคลอื่นๆ และ 11. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล

กล่าวโดยสรุป จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือล้วนแล้วแต่มีผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลแทบทั้งสิ้น ในกรณีของจำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน นโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลส่งผลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะที่ความต้องการแรงงานต่างด้าวในระดับอุตสาหกรรมมีผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่เน้นการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีซึ่งส่งผลต่ออัตราการจ้างแรงงานที่ลดลงในการผลิตสินค้าและบริการซึ่งอาจทำให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวในกลุ่มไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือลดลงตามไปด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะของการศึกษานี้รวบรวมจากผลการวิเคราะห์ในส่วนต่างๆ และการประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับผู้แทนจากภาคเอกชน กลุ่มแรงงานต่างด้าวตัวอย่าง และผู้แทนจากมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับการดูแลให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ข้อเสนอแนะต่างๆ ข้างล่างนี้เป็นข้อเสนอต่อยุทธศาสตร์และมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในกลุ่มไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นหลักและมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการยกเลิกการจ้างแรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้แต่ต้องการให้การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีระบบที่ชัดเจนและเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย ข้อเสนอต่างๆ มีดังนี้

- รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรยกเลิกนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานใหม่ รัฐบาลควรยกเลิกการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างถาวรเนื่องจากเป็นช่องทางที่ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย สำหรับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่ค้างอยู่ในกระบวนการควรเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว นอกจากนี้ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรร่วมกันพิจารณาออกมาตรการรองรับกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมายแต่หนังสือเดินทางจะหมดอายุเพื่อป้องกันมิให้แรงงานเหล่านี้ไปใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง ขณะเดียวกัน หน่วยงานข้างต้นควรพิจารณาหาแนวทางปรับเปลี่ยนการใช้บัตรชมพูไปสู่ใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องและเป็นมาตรฐานที่ใช้อยู่ในประเทศไทยและไม่ควรอนุญาตให้ใช้บัตรชมพูแทนหนังสือเดินทางเพื่อลดการใช้เอกสารเดินทางที่ไม่เป็นมาตรฐานสากลและลดโอกาสการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว
- รัฐบาลควรสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมายจากประเทศต้นทาง ตัวอย่างคือการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่าน MOU ซึ่งเป็นการนำเข้าแรงงานที่ทำให้ถูกกฎหมายตั้งแต่ประเทศต้นทาง รัฐบาลควรสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยการนำเข้าแรงงานผ่าน MOU การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าแรงงานจากประเทศต้นทางแทบทั้งสิ้น กล่าวคือแรงงานจะต้องมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายก่อนเดินทางเข้าประเทศ การดำเนินการในลักษณะนี้ช่วยจำกัดโอกาสในการเข้ามาหางานทำอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรมีระบบที่พร้อมเพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย (ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และนายหน้า) สำหรับการดำเนินการในส่วน

นี้ทั้งในและต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานอาจจัดตั้งสำนักงานเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญเช่น เมียนมา กัมพูชา ลาว และเวียดนาม เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาและศึกษาแนวทางที่จะทำให้การจ้างงานจากประเทศต้นทางเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

- รัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนตามมาตรา 14 หรือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับ กล่าวคือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่มีภูมิสำเนาและมีสัญชาติของประเทศที่ติดกับชายแดนประเทศไทยให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ตามช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลที่กำหนด และสามารถทำงานได้ในพื้นที่ที่อยู่ติดกับเขตแนวชายแดนเท่านั้น รัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในพื้นที่แนวชายแดนที่ใช้แรงงานต่างด้าวบางช่วงระยะเวลา ให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 14 เพื่อควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวบริเวณชายแดนให้เกิดประสิทธิภาพและลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย สำหรับค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญของการตัดสินใจเลือกใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายของผู้ประกอบการ ดังนั้น การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 14 ควรมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมไม่สูงจนเกินไปและระยะเวลาสำหรับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไม่ควรเกิน 7 วันเพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ
- รัฐบาลควรเพิ่มบทลงโทษการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ควรทบทวนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานผิดกฎหมาย โดยอาจปรับเปลี่ยนโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายให้ได้รับโทษจำคุกหรือขึ้นบัญชีพิจารณาปิดกิจการ และให้ใช้อัตรารับขึ้นสูงสุด นอกจากนี้ หน่วยงานราชการต่างๆ ควรมีนโยบายและมาตรการไม่จ้างหรือไม่ซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยงานเอกชนหรือที่ปรึกษาที่จ้างแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย ผู้บริหารหน่วยงานราชการควรต้องเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเช่นกัน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานรัฐทุกแห่งห้ามจ้างธุรกิจหรือจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและหากไม่ปฏิบัติตามผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับโทษและมีผลต่อผู้บริหารหน่วยงานราชการนั้นๆ ด้วย
- รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานบริการแรงงานต่างด้าวที่ดูแลเฉพาะกลุ่มแรงงาน 4 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม หรือกลุ่มทักษะต่ำออกมาอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่กระชับและรวดเร็ว ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ประเทศไทยควรมีหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในระดับทักษะต่ำโดยเฉพาะซึ่งประกอบไปด้วยแรงงานจาก 4 ประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถออกมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินงานต่างๆ และให้หน่วยงาน

ดังกล่าวทำงานในเชิงรุกในการออกนโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย

- รัฐบาลควรควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวด การจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายผ่านการสวมสิทธิและโควตาซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดหางาน ในปัจจุบันมีบริษัทจัดหางานหลายแห่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อหาทางทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายผ่านวิธีการต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการลงโทษกับบริษัทจัดหางานเหล่านี้รวมถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยใช้บทลงโทษเดียวกันกับนายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนายจ้างหรือภาคธุรกิจหลายแห่งไม่ทราบถึงวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย เช่น การนำเข้าแรงงานแบบ MOU อีกทั้งวิธีการดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายที่สูงและใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการ ทำให้นายจ้างหรือภาคธุรกิจไม่สามารถเข้าถึงการนำเข้าแรงงานโดยวิธีนี้เหล่านี้ได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ทั้งนายจ้างและนายหน้านำเข้าแรงงานโดยวิธีดังกล่าว ผ่านการเผยแพร่ข่าวสารให้นายจ้างและภาคธุรกิจทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่รับรู้ข้อมูลและวิธีการที่ถูกต้อง ชัดเจนและไม่สับสน นอกจากนี้ การกระทำของบริษัทตัวแทนและนายหน้าจัดหางานบางแห่งยังเข้าข่ายการค้ำมนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐควรเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวในส่วนนี้อย่างเข้มงวด
- รัฐบาลควรพิจารณาขอบเขตประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดประเภทกิจการไว้ 24 ประเภทโดยลักษณะงานหลักๆ คือ กรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย (ไม่ว่าจะถูกหรือผิดกฎหมาย) จำนวนไม่น้อยได้ประกอบอาชีพนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น แรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในร้านอาหาร ทำหน้าที่ตั้งแต่ล้างจาน รับรายการอาหารจากลูกค้า หรือบางรายอาจจะทำหน้าที่คิดเงินด้วย หากกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องสามารถจำแนกหน้าที่โดยละเอียด อาจลดช่องว่างของการใช้คำว่าทำงานกรรมกรหรือทำงานใช้แรงงานตามคำสั่งของนายจ้างได้ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาความเหมาะสมของประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาต ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพหรือทำงานนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ควรถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ภาษาไทย

กรมการจัดหางาน. 2558. ข้อมูลการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ปี 2558 แยกตาม 24 กิจกรรมที่กระทรวงแรงงานอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้. สามารถเข้าถึงได้จาก http://analytic.nlic.mol.go.th/analytic/saw.dll?Dashboard&portalPath=%2fshared%2fComponents%2f_portal%2f%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%B9%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%80%E0%B8%97%E0%B8%A8 เข้าถึงเมื่อมิถุนายน 2558.

กรมการจัดหางาน. 2558. รายงานสถานการณ์และการเตือนภัยด้านแรงงานปี 2557. สามารถเข้าถึงได้จาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/Report_year2015_002.pdf เข้าถึงเมื่อมิถุนายน 2558.

กิริยา กุลกลการ. 2557. การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2548. คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม มหาวิทยาลัยมหิดล. อ้างใน โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจกรรมต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2552. รายงานการวิจัย การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. 2554. นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติตามสภาพความ.

จิรพล ภูมิภักดี. 2546. การศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

ทวีกิจ จตุรเจริญคุณ. 2558. 8 กันยายน. ประธานกิตติมศักดิ์สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และประธานกรรมการบริหาร บริษัท ที.เค.การ์เมนต์ จำกัด. สัมภาษณ์.

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ. 2553. รายงานวิจัยเรื่อง จำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในอนาคตและความต้องการแรงงานต่างด้าวสำหรับภาวะสังคมสูงอายุ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- นฤมล นิราทร. 2555. การย้ายถิ่นของแรงงานในอาเซียน: กรณีแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย. บทความ
นำเสนอในสัมมนาโครงการธรรมศาสตร์-อาเซียน เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไรในอาเซียน : ประชาคมภายใต้
ความหลากหลาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 30 เมษายน พ.ศ. 2555.
- นิติพันธุ์ ขำทอง. 2544. ภาวะการขาดแคลนแรงงานกรรมกรไทยภาคตะวันออก : ศึกษากรณีจังหวัด
ฉะเชิงเทรา. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พงษ์นคร นครสันติภาพ, พ.ต.อ. 2558. 11 กันยายน. ผกก.ฟอ. 3 บก.อก.สตร. สัมภาษณ์.
- พจน์ อร่ามวัฒนานนท์. 2558. 16 กันยายน. กรรมการรองเลขาธิการหอการค้าไทย และประธาน
คณะกรรมการแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์.
- พยนต์ อัครมาสัย. 2544. ภาวะการขาดแคลนแรงงานกรรมกรในจังหวัดระยอง ปี 2543. รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พฤกษ์ เกาถวิล. 2553. นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย: จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติถึง
(เหนือกว่า)สิทธิมนุษยชน. วารสารสังคมกลุ่มน้ำโขง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2553.
- พลพรรณ พชรภูวดล. 2557. การพยากรณ์ค่าแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ กรุงเทพฯ
ภูเก็ต และนครราชสีมา. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พีรพัฒน์ พรศิริเลิศกิจ, 2558. 28 สิงหาคม. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์.
- ฟิลิป มาร์ติน. 2550. คู่มือการทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนา
นโยบาย. สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล. 2547. อ้างใน โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริง
และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง.
จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550.
- มาลัยลักษณ์ ใจเย็น. 2552. การพยากรณ์ขนาดแรงงานต่างด้าว สัญชาติ พม่า ลาวและกัมพูชาในประเทศไทย
ระหว่าง ปี พ.ศ. 2551-2560. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550. โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหาร
จัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง. รายงานฉบับ
สมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน.
กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 81 เดือนเมษายน 2553 เรื่อง แนว
ทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 86 เดือนกันยายน 2553 เรื่อง
ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพหุสัญชาติ.

- สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2546. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548. กรุงเทพฯ.
- สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์. ธันวาคม 2558. เอกสารการบรรยายเรื่อง แนวคิดและข้อเสนอแนะรูปแบบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในการสัมมนาเรื่อง พลังพลเมืองร่วมขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยสภาพัฒนาการเมือง วันที่ 15 ธันวาคม 2558.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2558. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558).
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2554. จำนวนที่นำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านตามข้อตกลง MOU ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2553 ถึงเดือนสิงหาคม 2554. กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2554.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2554. จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจากทะเบียนจำแนกตามพื้นที่ในประเทศไทย. กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2554.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2554. จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ. กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2554.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2554. จำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างได้ทำการยื่นเอกสารขอจดทะเบียนผ่อนผันอนุญาตทำงานในประเทศไทย ณ วันที่ 15 มิถุนายน 2554 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2554. กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, กันยายน 2554.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2555. วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2555 [รายงาน]. – กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2555.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2556. สถิติรายปีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, ธันวาคม 2556.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558. วารสารสถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2557 สามารถเข้าถึงได้จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sy/sy2557.pdf> เข้าถึงเมื่อ มิถุนายน 2558.

ภาษาอังกฤษ

- Borjas, G. 2013. Immigration and the American Worker: A Review of the Academic Literature. Center for Immigration Studies, Washington DC.
- Boswell, C., Stiller, S., and Straubhaar, T. 2004. Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies? Hamburg Institute of International Economics. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hamermesh, D. 1986. The Demand for Labor in the Long Run. In Handbook of Labor Economics, Volume I, Ashenfelter, O., and Layard, R., (eds.), Amsterdam: Elsevier, pp. 430-471.

Lathapipat, D. 2010. The Absorption of Immigrants and its Effects on the Thai Wage Structure. Thailand Development Research Institute.

Martin, P. 2007. The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development. International Labour Organization.

Sontissakyothin. 2000. 154-62, Caouette, et al., 2000. Ministry of Labour. cited in Philip Martin, 2007. The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development

Sussangkarn, C. 1996. Macroeconomic Impacts of Migrant Workers: Analyses with a CGE Model. TDRI Quarterly Review. 11(3): 3-11.

ภาคผนวก ก

ประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย นอกเหนือจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณโดยใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก อาทิ การทบทวนวรรณกรรม และการรวบรวมข้อมูลทางสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้มีการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนภาคเอกชน จากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ดังนี้

1. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
2. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
3. กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
4. สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง
5. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข
6. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
7. คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการอภิบาลสังคมแผนกผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ถูกคุมขัง
8. บริษัท ที.เค. การ์เมนต์ จำกัด

ผลการสัมภาษณ์สรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

1. ความต้องการและสาเหตุของความต้องการแรงงานต่างด้าว

ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทุกภาคส่วน ทั้งภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการ ส่งผลให้ความต้องการแรงงานมีปริมาณเพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่แนวโน้มอัตราการเจริญเติบโตของประชากรในประเทศไทยเริ่มลดลงและประชากรในวัยแรงงานมีอายุสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ประชากรในวัยแรงงานที่จะเข้ามาทดแทนลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ประกอบกับแรงงานไทยที่มีอยู่เดิมผันตัวเองเป็นแรงงานกึ่งฝีมือมากขึ้น และแรงงานไทยบางส่วนไปทำงานในต่างประเทศจึงส่งผลให้สถานการณ์ขาดแคลนแรงงานทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น อาทิ การเกษตรแปรรูป ก่อสร้าง งานประมงทะเล จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน

2. แนวโน้มความต้องการแรงงานกลุ่มต่างๆ ในอนาคตของอุตสาหกรรม

ประเทศไทยยังคงมีความต้องการแรงงานประเภทไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถบอกรายละเอียดเชิงลึกได้ว่าอุตสาหกรรมประเภทไหน และต้องการแรงงานจำนวนเท่าใด แต่สามารถประเมินได้ว่า หากแรงงานประเภทไร้ฝีมือสัญชาติไทยยังคงขาดแคลน อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวข้างต้นมีผู้ให้สัมภาษณ์บางคนตั้งข้อสังเกตว่า ในอนาคต 7-10 ปี ข้างหน้า อุตสาหกรรมในประเทศเมียนมาอาจจะเติบโตมากขึ้น และจะดึงดูดแรงงานเมียนมาที่ทำงานในประเทศไทยให้กลับไปทำงานในถิ่นฐานบ้านเกิดตนเอง ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานรุนแรงมากขึ้น

3. การปรับตัวของอุตสาหกรรม หากในอนาคตมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานลดลง

ถ้าในอนาคตประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศลดลง อุตสาหกรรมขนาดเล็ก (SME) จะได้รับผลกระทบมากที่สุด อาจต้องปิดกิจการ ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมาก จะสามารถใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมแทนการใช้แรงงาน

อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและมีการเตรียมแผนรองรับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งผู้ประกอบการเริ่มย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเวียดนาม และกัมพูชามากขึ้น เนื่องจากทั้งสองประเทศมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน และค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานของประเทศไทย อีกทั้งคุณลักษณะของแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเวียดนามมีความขยันและรับผิดชอบต่องาน อย่างไรก็ตาม การย้ายฐานการผลิตดำเนินการได้เฉพาะอุตสาหกรรมรายใหญ่เท่านั้น อุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถลงทุนในต่างประเทศได้ เนื่องจากไม่มีเงินทุนมากพอ และขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ

4. แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงาน และผลกระทบ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเพื่อตอบสนองภาวะขาดแคลนแรงงานบางประเภทในประเทศปลายทาง และเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีค่าตอบแทนต่ำไปสู่ประเทศที่มีค่าตอบแทนสูงกว่า ในส่วนของประเทศไทยการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีมีผลกระทบทั้งในเชิงบวกคือ ช่วยแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือภายในประเทศ และในเชิงลบคือ แรงงานฝีมือไทยในสาขาวิชาชีพที่สำคัญ และขาดแคลน รวมทั้งใน 8 สาขาวิชาชีพที่ได้ทำข้อตกลง MRAs ร่วมกัน อาจถูกแย่งงานหรือลดบทบาทการทำงาน รวมทั้งการเข้ามาทดแทนของแรงงานที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าประเทศไทยเพราะข้อจำกัดทางภาษา และค่าตอบแทนที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศ จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร เพราะบุคลากรวิชาชีพบางส่วนของไทยจะมีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้น เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า

5. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือแม้แต่จังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นจังหวัดเศรษฐกิจชั้นใน มีแรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพที่เป็นอาชีพต้องห้าม คือ ค้าขาย เป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐขาดความเข้มงวดและเคร่งครัด รัฐบาลจึงควรใช้อุตสาหกรรมชายแดน หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกำแพงกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวหลั่งไหลเข้ามาทำงานในจังหวัดชั้นใน และควรเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการเปิดด่านชายแดนบริเวณเศรษฐกิจพิเศษ ที่เอื้อให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบมาเข้ากลับเย็น โดยช่วงเวลาที่เหมาะสมคือ 10.00-12.00 น.

นอกจากนี้ สำหรับอุตสาหกรรมในจังหวัดชั้นในที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าว ผู้แทนภาคอุตสาหกรรมมีความเห็นว่า รัฐควรจัดตั้งศูนย์ One Stop Service ในจังหวัดชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในจังหวัดชั้นในได้ หากไม่มีผู้ประกอบการไปแสดงความจำนงค์ต้องการจ้างแรงงาน

ภาคผนวก ข

สรุปผลการประชุม

ข.1 การประชุมระดมความคิดเห็นแรงงานสัญชาติเมียนมา วันที่ 20 ธันวาคม 2558 ณ มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ผู้เข้าร่วมประชุม

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จัดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยได้รับความร่วมมือจากมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) และแรงงานสัญชาติเมียนมาจำนวน 24 คน ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่อเนื่องประมง เข้าร่วมการประชุมและตอบข้อซักถาม

วัตถุประสงค์ของการประชุม

เพื่อรับฟังผลกระทบเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหรือความสามารถในการตอบสนองต่อนโยบายในเชิงปฏิบัติ โดยสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

● การทำงานในประเทศไทย และการได้รับค่าตอบแทน

แรงงานผู้ให้ข้อมูลมีระดับการศึกษาเฉลี่ยอยู่ที่ระดับชั้นประถม 2-4 ความยากจนและการไม่มีอาชีพคือเหตุผลสำคัญที่ทำให้แรงงานผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจเข้ามาหาทำงานในประเทศไทยด้วยความหวังและความเชื่อจากข่าวสารที่ได้รับจากเครือข่ายและเพื่อนว่าจะมีงานทำและได้รับรายได้ที่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงปากท้องของตนเองและครอบครัว โดยปัจจุบันแรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่อเนื่องประมง ทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ หยุดวันอาทิตย์

แรงงานผู้ให้ข้อมูลจำนวน 2-3 ราย ทราบว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศไทยคือ 300 บาทต่อวัน จึงตัดสินใจเดินทางเข้ามาเพื่อทำงาน ในขณะที่แรงงานผู้ให้ข้อมูลคนอื่นๆ เดินทางเข้ามาก่อนมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำและไม่ทราบว่าจะได้รับค่าจ้างในอัตราใด ในการทำงานครั้งแรกในประเทศไทยแรงงานผู้ให้ข้อมูลได้รับค่าจ้างวันละ 140 บาท 145 บาท หรือ 218 บาทตามแต่ช่วงเวลาของการเข้ามาทำงาน และได้รับการขึ้นค่าจ้างตามการพิจารณาของนายจ้างเป็นระยะ บางคนได้รับการขึ้นค่าจ้างเป็น 300 บาทก่อนที่จะมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานทุกคนจึงได้รับการปรับค่าจ้างเป็น 300 บาทต่อวัน

● การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการรายงานตัว

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนมากเข้ามาทำงานโดยผ่านระบบบริษัทจัดหาคนงาน (Subcontract) ที่ทางโรงงานได้ติดต่อไว้ โดยทางโรงงานจะว่าจ้างเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสารประจำตัวหรือบัตรสีชมพูที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ แรงงานต้องจ่ายค่าดำเนินการในการจัดหาคนงานให้นายหน้าในอัตราระหว่าง 4,500-5,000 บาท (ต่อแรงงานหนึ่งคน) ซึ่งเป็นอัตราที่สูงแต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แรงงานจึงต้องขยืมเงินจากเครือข่ายหรือเพื่อนเพื่อนำมาจ่ายให้แก่นายหน้า และเมื่อแรงงานได้เข้าทำงานเป็นลูกจ้างในโรงงานแล้ว

การดำเนินการในเรื่องการจดทะเบียน และการต่ออายุทะเบียน ฝ่ายบุคคลของทางโรงงานเป็นผู้ดำเนินการแทนโรงงานทั้งหมด

แรงงานต่างด้าวจะต้องรายงานตัวเพื่อแจ้งที่พักอาศัยของตนเมื่ออยู่ในราชอาณาจักรเกิน 90 วัน¹ โดยแรงงานต้องนำเอกสารไปยื่นให้ฝ่ายบุคคลตามเวลาที่กำหนด ซึ่งในกรณีนี้แรงงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หากเลยระยะเวลาที่ฝ่ายบุคคลกำหนดแล้ว แรงงานต้องดำเนินการเอง แต่จากอุปสรรคด้านภาษาในการติดต่อสื่อสารทำให้แรงงานต้องพึ่งพานายหน้าและจ่ายเงินค่าดำเนินการที่สูงกว่าปกติ ตัวอย่างเช่น ถ้าเลยกำหนดรายงานตัวเป็นเวลา 1 วัน แรงงานต้องเสียค่าปรับประมาณ 60 บาท แต่นายหน้าเรียกเก็บจากแรงงาน 100 บาท ถ้าเลยกำหนดเป็นเวลา 4-5 วัน นายหน้าจะเรียกค่าดำเนินการ 400-500 บาท อนึ่งตามคำสั่งของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ 222/2553 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถแจ้งที่พักอาศัยได้ก่อน 15 วันหรือหลัง 7 วันนับจากวันครบกำหนด หากเกินกำหนดนัด หรือเกินกำหนดที่ต้องแจ้งคนต่างด้าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และปรับอีกวันละไม่เกินวันละสองร้อยบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งความไม่รู้คำสั่งนี้ของแรงงานส่งผลให้นายหน้ามีช่องทางการหาเงิน

● การเปลี่ยนนายจ้าง และความต้องการประกอบอาชีพ

แรงงานผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความเห็นในเรื่องการเปลี่ยนนายจ้างว่า การเปลี่ยนงานของแรงงานส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการที่ทำงานแล้วไม่มีความสุขหรือไม่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม แต่ถ้าแรงงานมีนายจ้างดีได้ค่าแรงที่น่าพอใจ และมีความสุขในการทำงาน แรงงานก็คงไม่ย้ายไปทำงานที่อื่น ประกอบกับการได้อยู่รวมกันในกลุ่มชาวเมียนมา และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดกิจกรรมทางศาสนา แรงงานก็พึงพอใจที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดให้

อย่างไรก็ตาม แรงงานผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นว่ากระบวนการเปลี่ยนงานยังคงมีความยุ่งยากและซับซ้อนเกินกว่าที่แรงงานจะสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ดังนั้น ถ้ามีการอนุญาตให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยไม่ต้องทำงานให้ครบกำหนดเงื่อนไข อาทิ ลดจำนวนลงจากระยะเวลาตามสัญญา 1 ปี เหลือ 6 เดือน หรือ 3 เดือน หรือหากแรงงานต้องการเปลี่ยนงานก่อนกำหนด แรงงานจะต้องเสียค่าปรับตามระยะเวลาที่เหลือ ซึ่งแรงงานผู้ให้ข้อมูลแสดงความเห็นว่าสามารถที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้

นอกจากนี้ แรงงานผู้ให้ข้อมูลยังให้ความสนใจที่จะประกอบอาชีพอื่นๆ แต่กฎหมายไม่อนุญาต ในส่วนอาชีพค้าขาย เย็บผ้า และซ่อมรถ เป็นอาชีพที่แรงงานผู้ให้ข้อมูลมีความสามารถทำได้จริงและ/หรือมีพื้นฐานอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งหากได้รับการจ้างงานจนกระทั่งแรงงานมีทักษะในอาชีพดังกล่าวแล้ว ในอนาคตแรงงานคาดหวังที่จะกลับไปเปิดร้านเป็นเจ้าของกิจการของตนเองที่ประเทศเมียนมา

ในเรื่องของการเดินทางกลับประเทศเมียนมาในระยะเวลาสั้นๆ นั้น พบว่า แรงงานส่วนมากทราบสิทธิ์ว่าตนสามารถเดินทางกลับได้ โดยแรงงานที่เป็นชาวมอญ ใช้ช่องทางทวายซึ่งมีพรมแดนติดกับจังหวัดกาญจนบุรี นักแปลภาษา (ล่าม) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า นายจ้างไม่เต็มใจให้แรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศต้นทางเนื่องจากเกรงว่าแรงงานจะไม่กลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก หรือหากกลับเข้ามาก็อาจหนีไปทำงานที่อื่น ในขณะที่แรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนไม่ทราบสิทธิ์การกลับบ้าน ดังนั้นเมื่อติดต่อผ่านนายหน้า

¹ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 (5) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ถ้าอยู่ในราชอาณาจักรเกินเก้าสิบวัน คนต่างด้าวผู้นั้นต้องมีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมืองทราบถึงที่พักอาศัยของตนโดยมิชักช้าเมื่อครบระยะเก้าสิบวัน และต่อไปให้กระทำเช่นเดียวกันทุกระยะเก้าสิบวัน ถ้าท้องที่ใดมีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ จะแจ้งต่อนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองแห่งนั้นก็ได้

นายหน้าแจ้งว่ากลับไม่ได้ แรงงานจึงเชื่อตามนั้น และแรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนนายหน้าช่วยทำเอกสารการเข้าออกให้ จึงสามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้

- **เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการย้ายถิ่นฐานกลับสู่ประเทศเดิม**

จากนโยบายของรัฐบาลไทยเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะมีการตั้งโรงงานบริเวณชายแดน เช่น บริเวณอำเภอแม่สอด เพื่อให้แรงงานสามารถเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยแบบไปเช้า-เย็นกลับนั้น แรงงานผู้ให้ข้อมูลให้ความสนใจและต้องการไปทำงานในพื้นที่ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า สามารถเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศได้ง่าย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทางและค่าเอกสารต่างๆ อีกทั้งมีความรู้สึกปลอดภัย อิสระ และไม่ต้องกลัวการเรียกตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และถ้าหากว่าในอนาคตประเทศเมียนมามีการจ้างงานสูงเนื่องจากการตั้งโรงงานจำนวนมาก โดยให้ค่าจ้าง 250 บาท แรงงานผู้ให้ข้อมูลยินดีกลับไปทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศเมียนมาเช่นกัน

- **การอยู่อาศัย และการอยู่ร่วมกันในสังคม**

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนเล็กๆ ที่มีชาวเมียนมาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่มีปัญหาเรื่องความเป็นอยู่หรือสภาพแวดล้อมแต่อย่างใดเนื่องจากมีความกลมกลืนในหมู่ชาวเมียนมาด้วยกัน ในขณะที่การอยู่ร่วมกันในสังคมกับคนไทยบริเวณรอบๆ นั้น แรงงานผู้ให้ข้อมูลมีความรู้สึกว่ายังถูกแบ่งแยกจากคนไทย แต่ไม่มีปัญหาทะเลาะวิวาทใดๆ

- **การสนับสนุนการศึกษาให้บุตรหลาน**

ในกรณีสมมติว่าอนุญาตให้แรงงานสามารถพาบุตรหลานมาเข้าเรียนที่โรงเรียนและเรียนภาษาไทยได้ โดยมีกำหนดว่าแรงงานผู้เป็นบิดามารดาต้องได้รับใบอนุญาตทำงานที่มีระยะ 2 ปีขึ้นไป จึงสามารถพาบุตรหลานเข้ามายังประเทศไทยและเข้าเรียนได้นั้น แรงงานผู้ให้ข้อมูลแสดงความเห็นว่า สามารถยอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้

- **ด้านผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ**

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งได้แสดงความเห็นในเรื่องการส่งกลับแรงงานที่ตั้งครรภ์ว่า สามารถยอมรับเงื่อนไขได้เนื่องจากตัวเองเป็นผู้สร้างภาระขึ้นมา ในขณะที่แรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนแสดงความเห็นโดยการเปรียบเทียบกับแรงงานไทยที่สามารถทำงานได้จนกว่าจะคลอด และได้รับเงินจากกองทุนประกันสังคมในกรณีคลอดบุตร แรงงานผู้ให้ข้อมูลจึงแสดงความเห็นว่า แรงงานต่างด้าวควรได้รับสิทธิเท่าเทียมแรงงานไทย

- **ด้านสุขภาพ**

แรงงานผู้ให้ข้อมูลมีบัตรประกันสังคม ที่สามารถเข้ารับบริการได้ในโรงพยาบาลที่ระบุในบัตร แต่การไปรับการรักษาใช้เวลาประมาณ 1 วันเต็ม เนื่องจากที่โรงพยาบาลมีผู้ป่วยจำนวนมาก อีกทั้งต้องเลือกวันที่มีเจ้าหน้าที่อาสาสมัครที่แปลภาษาเมียนมา-ไทยได้ ในขณะที่การจ่ายยาจากห้องพยาบาลของโรงงานไม่เอื้ออำนวยต่อการรักษาโรค เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน เริ่มจากการรายงานหัวหน้าฝ่าย ส่งเอกสารไปให้ผู้จัดการและห้องพยาบาลเป็นลำดับ อีกทั้งแรงงานต่างด้าวไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ที่ประจำห้องพยาบาลได้ การซักถามอาการเจ็บป่วยจึงทำได้เพียงการสื่อสารผ่านกระดานที่มีการแปลอาการเจ็บป่วยไว้ทั้งภาษาไทยและภาษาเมียนมา ซึ่งเป็นเพียงอาการพื้นฐานเท่านั้น จากนั้นเจ้าหน้าที่ประจำห้องพยาบาลจึงจ่ายยาให้ตามอาการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ทำให้แรงงานต่างด้าวเลือกไปรับการรักษาพยาบาลที่

คลินิกที่ให้บริการอย่างรวดเร็ว และมีเจ้าหน้าที่แปลภาษาทำหน้าที่ช่วยสื่อสารระหว่างแพทย์และแรงงานอยู่ตลอดเวลา

ข.2 การประชุมระดมความคิดเห็นแรงงานสัญชาติกัมพูชา วันที่ 10 มกราคม 2559

ณ ที่พักแรงงาน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ

ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนรวม 15 คน ประกอบด้วยแรงงานสัญชาติกัมพูชาในกลุ่มอาชีพรับจ้างขายของ ได้แก่ ชายไก่ ชายหมูปิ้ง ชายกาแฟ และรับจ้างในโรงงานผลิตน็อต จำนวน 9 คน เจ้าหน้าที่จากมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน จำนวน 4 คน และเจ้าหน้าที่จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 2 คน

วัตถุประสงค์ของการประชุม

เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการของรัฐบาลไทยต่อแรงงานสัญชาติกัมพูชา ทั้งนโยบายที่ดำเนินการในปัจจุบันและแนวโน้มที่คาดว่าจะดำเนินการในอนาคต รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่แรงงานกัมพูชาเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

● การทำงานในประเทศไทย และการได้รับค่าตอบแทน

แรงงานกัมพูชาผู้ให้ข้อมูลทุกคนเข้ามาในประเทศไทยโดยลักลอบเข้ามาตามพรมแดนธรรมชาติ ต่อจากนั้นมีการไปส่งตามจุดที่นัดไว้กับเครือข่ายที่ชักชวนให้เข้ามาทำงาน โดยเสียเงินค่ารถประมาณ 1,600-1,700 บาท แรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนเสียค่าทำพาสปอร์ตสำหรับทำงานให้แก่บริษัทนายหน้ากัมพูชา คิดเป็นเงินไทยประมาณ 18,000 บาท และได้รับพาสปอร์ตเมื่อเข้ามาในประเทศไทยได้แล้วเท่านั้น แต่สุดท้ายพาสปอร์ตที่แรงงานได้รับเป็นพาสปอร์ตนักท่องเที่ยวมีกำหนดระยะเวลาอยู่ในประเทศไทยได้เพียง 16 วัน เมื่อแรงงานกลับประเทศกัมพูชาแล้วต้องเสียค่าวีซ่าเพื่อเข้าประเทศไทยอีกครั้ง สุดท้ายแรงงานจึงต้องลักลอบเข้าประเทศไทยกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างขายของ โดยเริ่มทำงานเวลา 24.00 น. เนื่องจากขายของในตลาดสด สินค้ามาส่งในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานต้องรับสินค้าและจัดแผงเพื่อขายของในตอนเช้า และเลิกงานเวลา 10.00 น. ไม่มีวันหยุด หากแรงงานต้องการหยุดงานสามารถลาหยุดจากนายจ้างได้แต่ไม่ได้รับค่าจ้าง นอกจากนี้มีแรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนทำงานในโรงงานผลิตน็อต และบางคนทำงานก่อสร้างซึ่งแรงงานที่ทำงานก่อสร้างนี้มักเผชิญปัญหาต่างๆ มากมายกว่าแรงงานอาชีพอื่น เช่น ทำงานเสร็จแล้วไม่ได้รับค่าจ้าง นายจ้างเปลี่ยนชุดคนงานยกชุดเมื่อรู้ว่าบัตรสีชมพูของแรงงานกำลังจะหมดอายุ แล้วไม่ให้พักอาศัยที่ไซต์งานก่อสร้าง หรือบางครั้งแจ้งตำรวจมาจับ เพื่อจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างแรงงาน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่แรงงานต่างด้าวรับจ้างงาน (รับช่วง) ต่อจากหัวหน้างานอีกทอดหนึ่ง ซึ่งไม่มีสัญญาจ้างเหมาะสมช่วงตามกฎหมาย และโดนผู้รับเหมาไม่จ่ายค่าแรงงาน เป็นต้น

แรงงานผู้ให้ข้อมูลไม่ทราบเรื่องนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท การที่แรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพราะที่กัมพูชาไม่มีงานให้ทำ ถึงแม้ว่าปัจจุบันมีนักลงทุนไปตั้งโรงงานในประเทศกัมพูชาบ้างแล้ว แต่ด้วยค่าจ้างที่ต่ำมากประมาณวันละ 140 บาท ซึ่งน้อยกว่าเข้ามาจ้างทำงานในประเทศไทยถึง 2 เท่า จึงทำให้แรงงานกัมพูชายังคงหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการทำงานในประเทศไทยนั้น นายจ้างเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้าง โดยช่วงเริ่มแรกของการทำงานแรงงานได้ค่าจ้างวันละ

190 บาท แต่ปัจจุบันได้รับค่าจ้างอยู่ที่วันละ 350-380 บาท (บางคนเพิ่งเข้ามาได้ 4 เดือน ในขณะที่บางคนอยู่มาแล้ว 3 ปี) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ทำ และการกำหนดค่าแรงของนายจ้าง โดยการจ่ายค่าจ้างให้แรงงานนายจ้างจ่ายเป็นเงินสด มีทั้งจ่ายเป็นรายวัน และรายอาทิตย์

- **การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และค่าธรรมเนียม**

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสให้แรงงานผิดกฎหมายจดทะเบียนให้ถูกต้อง นายจ้างผู้จ้างงานจริง (ไม่ใช่นายหน้า) พาแรงงานผู้ให้ข้อมูลไปจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและได้รับบัตรสีชมพูที่อนุญาตให้ทำงานได้ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนให้ก่อนแล้วหักจากค่าจ้างเดือนละ 500 บาท

ในความคิดเห็นของแรงงานผู้ให้ข้อมูลต่ออัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามที่รัฐบาลไทยกำหนดในอัตราปัจจุบัน 2,700 บาท หรือหากกำหนดเพิ่มเป็น 3,000 บาทในอนาคต และอนุญาตให้แรงงานจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้เองแม้ไม่มีนายจ้าง แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนเต็มใจจ่ายตามอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว แต่ทั้งนี้รัฐบาลไทยควรกำหนดระยะเวลาอายุบัตรที่นานกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทำบัตรสีชมพู 1 ครั้ง อยู่ทำงานในประเทศไทยได้ 1 ปี เมื่อครบกำหนดหากแรงงานต้องการอยู่ทำงานต่อก็ยื่นเรื่องขอต่ออายุบัตรและเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในอัตราเดิม เป็นต้น

- **ความต้องการประกอบอาชีพ และการเปลี่ยนนายจ้าง**

แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนไม่รู้จักจังหวัดในประเทศไทยจึงไม่สามารถระบุได้ว่าต้องการทำงานในจังหวัดใดของประเทศไทยมากที่สุด รวมทั้งไม่สามารถระบุได้ว่าตนเองต้องการประกอบอาชีพอะไร หากพื้นที่จังหวัดใดมีงานให้ทำตามที่ต้องการญาติส่งข่าวให้เข้ามาทำงาน แรงงานก็จะไปทำงานตามพื้นที่นั้น

แรงงานผู้ให้ข้อมูลไม่มีความต้องการเปลี่ยนนายจ้างบ่อยๆ หากงานที่ทำได้ค่าตอบแทนดี และนายจ้างผู้ว่าจ้างให้การดูแลดี ไม่โกงค่าแรง แต่ถ้าในอนาคตรัฐบาลไทยมีนโยบายให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้เองโดยแรงงานต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการเปลี่ยนนายจ้างเอง แรงงานผู้ให้ข้อมูลก็ยินยอมที่จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

- **เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการย้ายถิ่นฐานกลับสู่ประเทศเดิม**

แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนเข้ามาในประเทศไทยทางจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นจังหวัดที่รัฐบาลมีนโยบายเปิดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งหากเขตพื้นที่ดังกล่าวมีการจ้างงานแรงงานกัมพูชาจริง แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนก็สนใจที่จะทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับ เพราะใกล้บ้าน และประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งแรงงานผู้ให้ข้อมูลบางคนเคยเข้ามาทำงานแบบใช้ border pass จึงเข้าใจระเบียบวิธีการปฏิบัติค่อนข้างดี

- **การอยู่อาศัย และการอยู่ร่วมกันในสังคม**

แรงงานเช่าห้องอยู่ในย่านอาคารที่พักเดียวกัน ซึ่งสภาพแวดล้อมโดยรวมไม่ค่อยถูกสุขลักษณะ มีปัญหากองขยะ ความไม่สะอาดของอาคาร และกลิ่นอับ แต่ภายในห้องพักได้รับการจัดระเบียบและรักษาความสะอาดพอสมควร ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัยของผู้อยู่อาศัยแต่ละคน

อย่างไรก็ตาม การอยู่อาศัยร่วมกันในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงระหว่างคนไทยกับคนกัมพูชาเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่เคยมีปัญหาทะเลาะเบาะแว้ง การเรียกเก็บค่าคุ้มครอง มีเพียงปัญหาเล็กๆ น้อยๆ เช่น โทรศัพท์มือถือหาย โดยไม่รู้ว่าเป็นผู้ลักขโมยไป เป็นต้น

● การสนับสนุนการศึกษาให้บุตรหลาน

แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนยังไม่มีบุตรหลานจึงไม่สามารถระบุรายละเอียดได้ว่าเด็กกัมพูชาที่เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยนั้นต้องอ่านเขียนภาษาไทยได้ก่อนที่จะเข้าเรียนหรือไม่ เพียงแต่ทราบว่าบุตรหลานของแรงงานกัมพูชาบางคนเรียนที่โรงเรียนเอกชน โดยพ่อแม่ของเด็กเป็นผู้จ่ายเงินค่าเรียนเอง

● ด้านผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ

แรงงานผู้ให้ข้อมูลชี้แจงว่าการที่แรงงานนำลูกมาประเทศไทยด้วยนั้นเป็นเพราะที่ประเทศต้นทางไม่มีที่ทำมาหากิน ไม่มีคนดูแลหลาน ดังนั้นถ้าแรงงานไปไหน ลูกก็ต้องไปด้วย แต่หากในอนาคตรัฐบาลไทยมีมาตรการอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่เข้ามาทำงานเข้าประเทศได้เท่านั้น ไม่อนุญาตให้ผู้ติดตามที่ไม่ได้ทำงานเข้ามาด้วย และมาตรการส่งแรงงานที่ตั้งท้องกลับประเทศต้นทาง ไม่อนุญาตให้คลอดและเลี้ยงลูกในประเทศไทย แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนระบุว่าก็ต้องทำตามที่รัฐบาลไทยกำหนด แต่ถ้าถามความสมัครใจก็ไม่ต้องการให้มีมาตรการดังกล่าว เพราะต้องการอยู่กับครอบครัว

● ด้านสุขภาพ

แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนมีบัตรประกันสุขภาพตามที่นายจ้างพาไปจดทะเบียนและซื้อประกันสุขภาพให้แม้แรงงานจะถูกหักค่าใช้จ่ายจากค่าจ้างก็ตาม แต่แรงงานผู้ให้ข้อมูลทุกคนยังไม่เคยใช้บริการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลตามที่ระบุในบัตรเนื่องจากไม่เคยเจ็บป่วยรุนแรงจนต้องเข้าโรงพยาบาล

● นโยบายอื่นๆ

ถ้ารัฐบาลไทยมีมาตรการเข้มงวดกำหนดให้แรงงานสัญชาติอื่นๆ ที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศต้องมีพาสปอร์ตสำหรับการทำงานเท่านั้น แรงงานผู้ให้ข้อมูลเต็มใจปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการทำพาสปอร์ตสำหรับการทำงาน ควรเป็นอัตราที่เหมาะสมไม่สูงมากจนแรงงานไม่สามารถจ่ายได้ และเป็นพาสปอร์ตสำหรับการทำงานจริง (เนื่องจากแรงงานเคยถูกหลอกให้ทำพาสปอร์ตนักท่องเที่ยวในอัตรา 18,000 บาทมาแล้ว) รวมถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการทำพาสปอร์ตต้องไม่ล่าช้า และมีความโปร่งใส ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบัน การทำพาสปอร์ตของประเทศกัมพูชาล่าช้ามากใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 1 เดือนขึ้นไป ซึ่งถ้าแรงงานผู้ให้ข้อมูลต้องการเร่งเวลาให้เร็วขึ้นโดยให้สามารถได้รับพาสปอร์ตในระยะเวลา 2 สัปดาห์ ก็ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่

ข.3 การประชุมระดมความคิดเห็นผู้แทนจากภาคเอกชน วันที่ 8 มกราคม 2559

ณ ห้องบุษราคัม โรงแรม ดิ เอ็มเมอร์ลด์ ถนนรัชดาภิเษก จังหวัดกรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนทั้งสิ้น 19 คน ประกอบด้วยผู้แทนภาคเอกชน 13 คน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมค้าข้าวไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย และบริษัทเอกชน และเจ้าหน้าที่จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 6 คน

วัตถุประสงค์ของการประชุม

เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทย ทั้งนโยบายที่ดำเนินการในปัจจุบันและแนวโน้มที่คาดว่าจะดำเนินการในอนาคต รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่ผู้ประกอบการเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

● การพิสูจน์สัญชาติ

นโยบายการจดทะเบียนเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติถือว่าเป็นส่วนเดียวกัน เนื่องจากเมื่อแรงงานผ่านการจดทะเบียนแล้วจะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อพิจารณาการขอรับใบอนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตามผู้แทนภาคเอกชนมีความเห็นว่า สมควรยกเลิกการพิสูจน์สัญชาติและใช้กระบวนการอื่นในการควบคุมแรงงานต่างด้าว เนื่องจากการพิสูจน์สัญชาติทำให้ไทยตกเป็นเบี้ยล่างของต่างประเทศด้วยข้อตกลงพิเศษที่จะให้เจ้าหน้าที่ต่างชาติดำเนินการในประเทศไทยส่งผลให้มีข้อเรียกร้องจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ประเทศต้นทางต้องการแรงงาน ซึ่งการพิสูจน์สัญชาติเป็นเหมือนการยินยอมให้คนของตนมาทำงานสนับสนุนประเทศไทย ดังนั้นในระยะหลังจึงเริ่มการมีชะลอตัว ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติช้า และเริ่มมีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการมากขึ้นซึ่งก็เป็นภาระของประเทศไทย

ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็นว่าแม้มีการเจรจาหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านกำลังเปิดประเทศและกีดกันคนของตนไม่ให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย เห็นได้ชัดในประเทศเมียนมา ซึ่งการเจรจาเรื่องพิสูจน์สัญชาติ และ MOU ผ่านไปด้วยดีแต่ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ ผู้แทนภาคเอกชนเห็นว่ารัฐบาลควรมีการสื่อสารให้ภาคเอกชนรับทราบ หรือหากสถานการณ์ไม่ได้รุนแรงมาก รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่าจะใช้นโยบายเปิดรับจดทะเบียนเป็นช่วงๆ หรือใช้ MOU เพื่อให้ภาคเอกชนเตรียมตัวได้ถูกต้อง ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเข้มงวด เพราะถ้าไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศได้ แม้รัฐบาลกำหนดนโยบายชัดเจนก็ไม่เกิดประโยชน์ใดๆ

การพิสูจน์สัญชาตินับว่าเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ผู้แทนภาคเอกชนจึงขอเสนอให้ใช้วิธีตั้งรับที่ชายแดนหรือตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จที่ชายแดน เพื่อให้นายจ้างสามารถไปดำเนินการคัดเลือกแรงงานได้ด้วยตนเอง และอาจมีการกำหนดระเบียบกำกับดูแลเพิ่มเติม มีเงื่อนไขให้แรงงานตรวจโรคเบื้องต้นโดยนายจ้างอาจแจ้งความจำนงค์ผ่านสมาคมหรือแจ้งเป็นรายบุคคลก็ได้

แม้ว่าการพิสูจน์สัญชาติจะทำให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย และสามารถควบคุมได้ แต่ผู้แทนภาคเอกชนเห็นว่า การพิสูจน์สัญชาติควรมีจุดสิ้นสุด เพราะมิฉะนั้นแรงงานต่างด้าวจะทำผิดกฎหมายไปเรื่อยๆ และรอเวลาที่จะมีการเปิดให้พิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ 27 หน่วยงานเกี่ยวข้องกับทั้งกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ แต่ยังไม่สามารถบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน แม้กระทั่งในยุค คสช. ที่ตั้งคณะกรรมการมีผู้แทนจากหน่วยงานจำนวนมาก ตัวอย่างความขัดแย้งกันเช่น ความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกับกรมการปกครอง (ในการผ่านแดน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนดให้ใช้เอกสารหลายอย่าง การเข้ามาทำงานแบบไปเข้าเย็นกลับไม่ได้มีความหมายตามตัว อาจเข้ามาแล้วอยู่ไม่เกิน 7 วันแล้วออกก็ถือว่าไปเข้าเย็นกลับ มีการออกหลักเกณฑ์ต่างๆ เพิ่มขึ้น)

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีรูปแบบคนเข้าเมืองหลายรูปแบบ (รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน) แต่เดิมมีปัญหาว่า border pass ไม่ใช่ work permit ซึ่งมีข้อเจรจายาวนานว่าจะทำอย่างไรให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมองว่าบัตรใบเดียวใช้ได้ทั้งเข้าออกประเทศและทำงาน การไปเข้าเย็นกลับมีใบนี้ก็ทำงานได้ เพราะเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถ้าไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานระยะสั้นๆ ออกมา ก็จะนำคนเข้ามาทำงานไม่ได้ ฝ่ายอื่นที่พิจารณาเรื่องใบอนุญาตการทำงานก็ออกให้ไม่ได้ ดังนั้นจึงเป็นปัญหาเรื่องการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีประเด็นเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมด้วย สมัยที่ยังมี

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวเคยมีการปรึกษากันว่าจะกำหนดอัตราเป็นเท่าใด โดยให้เชื่อมโยงกับความต้องการใช้คน มีมาตรการป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่ชั้นใน เช่น หากทำงานชายแดนต้องเสียในอัตราสูง แต่ในระยะหลังประเด็นอัตราค่าธรรมเนียมไม่ได้ถูกนำกลับมาพิจารณาอีก

● ประเด็นการจ้างงานแรงงานต่างด้าว

การจ้างแรงงานต่างด้าวมียก 2 แบบ ทั้งจ้างโดยตรงและจ้างผ่านนายหน้า วิธีการหาแรงงานต่างด้าวมียกการรับแบบ walk in และรับผ่านนายหน้า ตัวอย่างกรณีโรงงานยาง ใช้แรงงานประมาณ 4,000 คน ซึ่งดึงดูดทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติจากที่อื่นให้เข้ามาอยู่ในบริเวณนั้นทั้งหมด อย่างไรก็ตามมีปัญหา คือแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบไม่ได้ก็กระจายเข้าสมัครงานในโรงงานรอบๆ รอเวลาเพื่อที่จะเข้าทำงาน การจ่ายค่าแรง บางกรณีนายจ้างจ่ายโดยเข้าบัญชีธนาคารลูกจ้างแต่นายหน้าเป็นฝ่ายถือบัตรเอทีเอ็มของลูกจ้าง ทำให้นายหน้าสามารถถอนเงินเพื่อหักหนี้สินที่ติดค้างซึ่งค่อนข้างโหดร้ายกับแรงงานเพราะโรงงานจ่ายค่าจ้างในอัตราสูงแต่แรงงานกลับโดนนายหน้าหักเงินไป ซึ่งหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส ปัญหาเหล่านี้น่าจะหมดไปในที่สุด

บริษัทที่เคยใช้แรงงานต่างด้าวเป็นเวลา 2 ปีได้วิเคราะห์ถึงค่าใช้จ่ายพบว่ามียกจำนวนมาก ค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่าแรงงานไทย เนื่องจากต้องให้สวัสดิการต่างๆ ตามที่ MOU กำหนด เช่น ที่พัก ซึ่งทำให้บริษัทถูกแรงงานไทยต่อว่าว่าปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวดีกว่าแรงงานไทย ทั้งนี้ไม่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวให้ถูกกว่าแรงงานไทยเพราะรัฐบาลไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลายฉบับ ซึ่งทำให้มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ILO เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศไทยมาก (ประเด็น IUU, tier 3) รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานบังคับ มีการตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการหลายชุด ต้องเจรจากับประเทศต้นทาง ในอนาคตการจ้างแรงงานต่างด้าวจะแพงขึ้นเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีหลายมิติมากขึ้นจากการถูกตรวจสอบจากต่างประเทศ ในเรื่องสวัสดิการจัดหาที่พัก ผู้แทนจากบริษัทหนึ่งให้ข้อมูลว่าแรงงานต่างด้าวทุกคนได้รับการสนับสนุนเรื่องที่พักจากบริษัท ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่มาจากกระบวนการ MOU หรือสมัครงานเอง และสามารถเลือกได้ว่าจะพักในที่ๆ บริษัทจัดหาให้หรือรับเป็นเงินเพื่อหาที่พักเอง การที่บริษัทจัดหาที่พักให้มีข้อดีคือหน่วยงานที่เข้ามาตรวจสอบได้เห็นได้ว่าบริษัทให้การดูแลแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี หากเป็นกรณีที่บริษัทให้เป็นเงินค่าที่พัก หน่วยงานที่เข้ามาตรวจสอบมักไม่ติดตามไปดู อย่างไรก็ตาม ที่พักไม่ใช่สวัสดิการตามกฎหมายแต่เป็นมาตรฐานแรงงาน

แรงงานต่างด้าวยังจำเป็นสำหรับผู้ประกอบการไทยเพียงแต่จะมากหรือน้อยอยู่ที่ประเภทกิจการ เพราะแรงงานไทยเลือกงาน เช่น ไม่นิยมทำโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งงานหนักและทำตลอดเวลา แต่แรงงานต่างด้าวไม่เลือกงาน แม้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างที่สูงกว่าแต่ภาคธุรกิจไทยก็มีภาคส่วนที่ยินดีจ่าย เช่น บริษัทผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ต้องการแรงงานต่างด้าวเพราะมีอัตราการเปลี่ยนงานต่ำกว่า แต่ติดขัดกับ BOI ที่มองว่าต้องให้เป็นงานแรงงานแต่ถ้าเป็นแรงงานในกลุ่มสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ก็ไม่ใช่งานกรรมกรจึงไม่ให้ใช้แรงงานต่างด้าว ดังนั้น ถ้าสามารถแก้ปัญหาส่วนนี้ได้ อย่างน้อยสำหรับกลุ่มธุรกิจที่ต้องการแรงงานที่มีฝีมือก็อาจเลือกนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพราะในความเป็นจริง แรงงานไทยมักเลือกทำงานอยู่ในภาคบริการก่อนภาคการผลิต และต่อให้มาทำงานในอุตสาหกรรมภาคการผลิต ก็จะเลือกทำในกลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนรถยนต์ก่อนแล้วค่อยขยับไปภาคต่อๆ มา ดังนั้นหากสามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาได้อย่างถูกต้อง แรงงานก็จะไหลไปในกลุ่มที่ดีก่อน แล้วแรงงานไทยก็ค่อยกระจายกลับลงมาจะลดปัญหาไปได้อีกระดับหนึ่ง อีกท่านหนึ่งเห็นว่าในส่วนที่ BOI มีนโยบายห้ามใช้แรงงานต่างด้าวเห็นว่าเป็นไปได้เพราะแรงงานไทยขาดแคลน

ในโรงสีข้าวใช้แรงงานต่างด้าวประมาณร้อยละ 80-90 ผู้ประกอบการเห็นตรงกันว่าปัญหาที่ต้องแก้ไขคือทำอะไรให้แรงงานไม่ย้ายงานได้เร็ว เพราะเกิดปัญหาว่าฝึกอบรมการทำงานให้เสร็จแล้วก็ย้ายออก หากจะยึดพาสปอร์ตไว้ก็เป็นปัญหาอีก ความต้องการแรงงานต่างด้าวมียุคสูงกว่าที่กฎหมายเปิดช่อง การจ้างแรงงานไทยต้องใช้วิธีการต่างๆ เพื่อซื้อใจ ทั้งยังพบว่าแรงงานต่างด้าวมียุคสูงกว่าคนไทยในเรื่องการใช้เครื่องจักรใหม่ (เข้าใจภาษาอังกฤษ) และไม่เลื่องงานหนัก เช่น แบกข้าวสาร ซึ่งแรงงานไทยไม่ยอมทำ สุดท้ายการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานต่างด้าว ถ้าแรงงานอยู่นอกประเทศจะควบคุมปัญหาไม่ได้เลย ยิ่งหน่วยงานรัฐสร้างเงื่อนไขมากยิ่งทำให้มีการหลบเลี่ยง ทุกวันนี้เพราะผลประโยชน์ลงตัวจึงทำให้แรงงานผิดกฎหมายยังอยู่ได้ จึงควรลดข้อจำกัดต่างๆ เช่น ให้สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆ ไม่กำหนดเส้นตาย ไม่เปิดช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากส่วนนี้ได้

กรณี BOI ที่ห้ามใช้ มี 2 ประเด็นคือ จ้างได้หรือไม่กับฝึกอบรมได้หรือไม่ เรื่องการฝึกอบรมยังมีข้อโต้แย้งว่าเป็นการใช้ภาษีของประชาชนซึ่งเป็นการคิดชั้นเดียว เนื่องจากการฝึกอบรมนั้นเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างรายได้ให้กับประเทศ ทำให้กำหนดห้ามฝึกอบรม แต่หากเป็นในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีข้อยกเว้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ให้มีการฝึกอบรมได้ ซึ่งทำให้แก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ส่วนประเด็นการจ้างได้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความตีความว่าเป็นแรงงานฝีมือ (skilled labour) หรือไม่เนื่องจากตาม BOI เปิดช่องให้จ้างแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานฝีมือได้ ส่วนตัวคิดว่าแรงงานในโรงงานเป็นแรงงานฝีมือทั้งสิ้น แม้แต่การทำงานแล่ปลาก็ยังต้องใช้ฝีมือ ไม่ใช่ semi skill หรือ low skill เป็นปัญหาจากการที่ไม่มีการแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวงเรื่องอาชีพที่ให้แรงงานต่างด้าวทำได้ตั้งแต่แรก แต่ให้คงใช้ฉบับเดิมที่ล้าสมัยมาก เนื่องจากในปัจจุบันมีอาชีพหลากหลายมากขึ้น เมื่อไม่มีการปล่อยให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำอาชีพที่ไม่ควรจะทำ เช่น ค้าขาย ก็จะทำให้เกิดปัญหาได้

ในปัจจุบันปัญหาของผู้ประกอบการไทยเกินกึ่งหนึ่งเป็นเรื่อง social audit หากรัฐมีมาตรการจริงจัง เช่น สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจนได้ ภาคเอกชนก็จะสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกกล่าวหาเรื่องการใช้แรงงานทาสจากการที่แรงงานต้องชำระหนี้ให้นายหน้าในระหว่างที่ทำงานได้

● การทำ MOU (นายหน้าและการเปลี่ยนงาน)

ที่ผ่านมามีความพยายามในการใช้ MOU นำเข้าแรงงานต่างด้าวแต่ก็มีปัญหาคือเป็นการจ่ายจาก 2 ประเทศ จากผลการศึกษาของ TDRI คือหมิ่นกว่าบาทซึ่งค่อนข้างสูง (แต่ยังไม่มีการศึกษาว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระหว่างแรงงานที่ถูกกฎหมายกับผิดกฎหมายต่างกันเท่าใด)

MOU เป็นแนวทางที่ดีเพียงแต่ในปัจจุบันมีปัญหาไม่รู้จักจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็น social audit ของบริษัทซึ่งบริษัทมักถูกโจมตีเรื่องแรงงานทาสในกรณีที่มีการพบว่ามีผู้เรียกให้แรงงานต่างด้าวในบริษัทชำระหนี้สิน เป็นปัญหาที่บริษัทแก้ไม่จบ ดังนั้นหากเลือกใช้กระบวนการ MOU จึงต้องการให้หาวิธีการที่ทำให้สามารถระบุค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้ทั้งส่วนที่มีใบเสร็จและไม่มีใบเสร็จ ควรกำหนดค่าธรรมเนียมแต่ละประเทศให้ชัดเจน รวมถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (ผู้ประกอบการหรือแรงงาน) เวลาแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศต้องจ่ายเอง แต่เวลาแรงงานต่างด้าวจะเข้ามา ผู้ประกอบการไทยกลับต้องรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งมีค่าตัวประมาณ 20,000 – 25,000 บาท ทั้งยังประสบปัญหาในกรณีที่แรงงานเปลี่ยนงานทั้งที่ยังไม่ครบกำหนดเวลา ดังนั้นจึงควรกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน ควรมีมาตรการในการควบคุมนายหน้าได้ เมื่อแรงงานมีปัญหาจะได้มีคนดูแล ที่สำคัญคือกรณี MOU ซึ่งลงนามในสัญญา 2 ปี

หากใน 2 ปีนี้ จะกำหนดให้แรงงานห้ามย้ายงาน หากย้ายให้ส่งตัวกลับประเทศต้นทางจะได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ยอมรับว่าหากให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้างได้จะทำให้รัฐควบคุมคนได้ เพราะหากไม่ให้เปลี่ยนงานสุดท้ายแรงงานจะลักลอบทำโดยออกนอกกระบวนการอยู่ดี ปัญหาคือประเทศไทยทำให้การเปลี่ยนนายจ้างนั้นยุ่งยาก กล่าวคือจะต้องใช้ใบเบิกถอนการจ้างด้วย ซึ่งแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมเนื่องจากนายจ้างสามารถแจ้งแรงงานต่างด้าวเข้าหรือออกจากสิทธิประกันสังคม ซึ่งตนมีส่วนจ่ายเงินสมทบได้โดยไม่ต้องมีหลักฐาน แต่จะเกิดปัญหาในลักษณะที่นายจ้างคนใหม่ไม่กล้าจ้างคนที่เคยผ่านงานมาก่อนหากไม่มีหลักฐานปล่อยตัวจากนายจ้างเดิม (ถ้าเป็นแรงงานเถื่อนอยู่แล้ว นายจ้างใหม่ก็ไม่เอาเข้าระบบไม่มีปัญหาส่วนนี้) นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานซึ่งกรมการจัดหางานจะเรียกใบเบิกถอนการจ้าง พิจารณาว่าเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ ส่งเงินสมทบครบแล้วหรือไม่ ออกจากบริษัทเพราะสาเหตุใด เพราะการออกเพราะลาออกกับถูกเลิกจ้างโดยไม่มีควมผิดจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างกัน กรมการจัดหางานอ้างอิงประกันสังคมในการใช้สิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน

แม้เป็นการจ้างแรงงานผ่านนายหน้าแต่ภาคเอกชนส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างโดยตรงไปยังแรงงานต่างด้าวนายหน้าไม่มีทางได้ส่วนแบ่งจากแรงงาน จะได้เพียงค่าหัวคิวจากบริษัทเท่านั้น

ตอนนี้มีแรงงานต่างด้าวที่มาจากกลุ่มทุนจีนค่อนข้างเยอะ มาลงทุนในประเทศไทยแล้วจ้างแรงงานต่างด้าวจีน ซึ่งไม่ได้เข้าระบบด้วย ในปัจจุบันน่าจะมีจำนวนแรงงานถึงหลักหมื่นคน ในฐานะที่ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวมาจากหลายประเทศจึงมีข้อเสนอว่าอาจลองพิจารณาตัวอย่างจากประเทศมาเลเซีย คือเปิดรับนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาเลยจาก 7 หรือ 8 ประเทศโดยทำ MOU ทั้งหมด เพราะอย่างน้อยควบคุมง่ายกว่า (ในมาเลเซียมีการนำเข้าแรงงานจากภูฏาน เนปาลเข้ามาเพิ่มเติม อาจมีปัญหาเรื่องการสื่อสารมากขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในแง่ของรัฐจะดูแลได้ง่ายกว่า) และถ้ากำหนดให้เป็นการใช้ MOU ทั้งหมดก็จะลดภาระของรัฐในการพิสูจน์สัญชาติกันภายในภายหลังด้วย เป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นเพิ่มเติมในอนาคตเนื่องจากถ้ายับปล่อยให้มีการพิสูจน์สัญชาติได้เรื่อยๆ ปัญหา ก็จะยังคงวนเวียนอยู่เช่นเดิม

ประเด็นเรื่อง MOU กับ G2G มีความเหมือนกันอยู่ (G2G เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลให้ต่างฝ่ายต่างเข้าไปคัดเลือกคนได้เช่นกรณีที่ทำกับเกาหลี แต่ MOU นั้นผ่านกระบวนการนายหน้าซึ่งจัดส่งมา ค่อนข้างเป็นส่วนตัว นายหน้าสามารถทำหน้าที่แทนรัฐได้โดยไม่มีการปิดกั้น) แต่เดิมมีข้อเสนอให้เร่งทำ G2G มากขึ้นเพื่อเสริมกับ MOU แต่ไม่ได้มีผลเป็นรูปธรรม ในส่วนนี้มีผู้แสดงความเห็นว่าถ้าเป็น MOU จะจัดการค่อนข้างง่าย เช่นในมาเลเซีย นายหน้ามีสิทธิจัดการเยอะ บริษัทแค่แจ้งความต้องการไปยังนายหน้า นายหน้าก็ส่งคนมาพร้อมจัดทำเอกสารมาครบถ้วน สะดวกในแง่ของผู้ประกอบการ แม้มีค่าใช้จ่ายแต่ก็ครั้งเดียวจบ หากเกิดกรณีที่แรงงานทำไม่ครบกำหนด ตามสัญญาของมาเลเซียจะระบุชี้ว่ากรณีการนำเข้าแรงงาน บริษัทจะจ่ายค่าตัวเครื่องบินขามาให้และถ้าทำงานครบ 2 ปีบริษัทจะจ่ายค่าตัวเครื่องบินขากลับให้ด้วย กล่าวคือว่าถ้าแรงงานออกจากงานก่อนครบกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ แรงงานต้องจ่ายค่าตัวเครื่องบินกลับประเทศต้นทางเอง อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทยนั้นแตกต่างจากมาเลเซียเพราะแรงงานต่างด้าวสามารถเดินลักลอบข้ามพรมแดนธรรมชาติได้

หากเลือกใช้กระบวนการ MOU ควรจะมีมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง ภาคเอกชนเคยมีความพยายามตัดตอนปัญหาจากนายหน้าที่มีทั้งจากประเทศต้นทางและปลายทางโดยการเดินทางไปหาแรงงานต่างด้าวเองแต่ทำได้ไม่กี่ครั้งเนื่องจากมีอุปสรรคมาก เช่น เรื่องภูมิประเทศ ทั้งนี้โดยหลักการแล้วผู้ที่ควรต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายคือ แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงาน แต่ในกรณีประเทศไทยเป็นปัญหาเนื่องจากนายหน้าจากประเทศต้นทางเป็นผู้มีอิทธิพลที่ต้องการส่วนแบ่งจากแรงงาน

มีผู้กล่าวเสริมว่า subcontract ที่เป็นคนต่างด้าวและทำหน้าที่เป็นนายจ้าง ส่งคนงานไป แม้ไม่ได้หักหัวคิว ถือเป็นนายจ้างประเภทหนึ่ง รับเหมาแรงงาน เข้าลักษณะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 11/1 กระทรวงแรงงานกำลังจับตามองอยู่ หน่วยงานของรัฐมีมุมมองว่า subcontract เป็นปัญหาที่อาจถูกร้องเรียนและเข้าข่ายการค้ำมนุษย์ที่จะถูกร้องเรียนจากองค์การระหว่างประเทศ ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า subcontract ชาวเมียนมาในจังหวัดสมุทรสาครไม่ได้เป็นแค่ subcontract แต่เป็นภาคประชาสังคมด้วย เป็นนายหน้าด้วยและมีเครือข่ายแฝงตัวอยู่ในทุกโรงงาน นอกจากนั้นแรงงานเมียนมายังมีปัญหาต่อหน้าพุดอย่างลับหลังพุดอย่าง จนผู้ประกอบการเองบางครั้งต้องยอมจ่ายเงินเพื่อจบปัญหาไป

- ประเด็นการรายงานตัวทุกๆ 90 วัน

ในทุกวันนี้การรายงานตัวทุกๆ 90 วันยังมีการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน บางแห่งคิดค่าใช้จ่ายแต่บางแห่งไม่คิดค่าใช้จ่าย ถ้าผู้ประกอบการต้องการให้ดำเนินเรื่องเร็วก็ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งในส่วนนี้ค่อนข้างละเอียดอ่อนต่อสายงานบริหารงานบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูลต่อฝ่ายบัญชี ในกรณีที่ยื่นดำเนินการจำนวนมากในครั้งเดียวกันถูกยึดพาสปอร์ตไว้ก่อนทำให้หากถูกตรวจสอบในเวลานั้นกลายเป็นว่าพาสปอร์ตอยู่ที่นายจ้างทางออกได้แก่การหาวิธีการที่จะให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการได้รวดเร็ว มีบุคลากรเพียงพอ หรือทำศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เปิดบริการพิเศษวันหยุด เป็นต้น หากสามารถรายงานผ่านเว็บไซต์ได้น่าจะเป็นการตัดวงจรคอร์รัปชันไปได้

ปัญหาการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ แรงงานต่างด้าวที่ข้ามประเทศกลับไปและกลับเข้ามาจะต้องมีการยื่นแจ้งเข้าที่พักทุกครั้งจึงจะยื่นรายงานตัวออนไลน์ได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหา เช่น แรงงานเมียนมาที่จดทะเบียนถูกต้องแล้ว ในการดำเนินการจะต้องกลับออกนอกประเทศแล้วกลับเข้ามาเพื่อให้ได้ barcode ที่จะใช้ในการทำการรายงานตัวออนไลน์ได้ซึ่งเห็นว่าไม่ค่อยสมเหตุผล และที่สำคัญคือไม่บังคับใช้โดยเท่าเทียมกันกับทุกบริษัท นอกจากนี้ในการยื่นรายงานตัวทางออนไลน์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอาจพิจารณาให้ผ่านหรือไม่ผ่านในภายหลังก็ได้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเห็นว่าเปิดช่องให้คอร์รัปชันได้ ทางบริษัทได้พยายามหาทางเลี่ยงในหลายๆ ช่องทางเพื่อดูแลแรงงานโดยใช้วิธีการอาศัยหนังสือมอบอำนาจ หากเจ้าหน้าที่ประสงค์จะตรวจพื้นที่ก็ให้ความร่วมมือ

- ประเด็นอื่นๆ

เรื่องการดูแลฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานของราชการ ปัญหาคือเมื่อมีการจ้างงาน มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ฐานข้อมูลแรงงานต่างๆ อยู่ในระบบแล้ว แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้มีการตรวจสอบที่ชัดเจนได้ทำให้เป็นภาระของภาคเอกชนที่จะต้องแจ้งข้อมูลใหม่ตลอดเวลา ซึ่งทำให้การดูแลแรงงานยุ่งยากซับซ้อน ทั้งยังอาจเปิดช่องให้มีการเรียกค่าใช้จ่ายที่เป็นมุลเม็ดอยู่ ดังนั้นหน่วยงานราชการจึงควรมีความชัดเจนกับการเชื่อมโยงฐานข้อมูล ทั้งนี้ข้อมูลด้านแรงงานในหน่วยงานของไทยยังไม่สอดคล้องกัน ดังนั้นทำให้ไม่สามารถขอข้อมูล เช่น อัตราการขาดแคลนแรงงานจากหน่วยงานโดยจะอ้างว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้นหน่วยงานจึงควรมีฐานข้อมูลที่สอดคล้องกัน (เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีกฎหมายกำหนดการทำงานด้านนี้ให้ชัดเจน)

เกี่ยวกับเรื่องภาษี กรมสรรพากรแจ้งว่าถ้าแรงงานต่างด้าวเข้ามามีเงินได้ก็ต้องยื่นเสียภาษีเป็นหลักฐานแต่ในการตรวจสอบข้อมูลจะต้องให้นายจ้างยืนยันด้วยว่าแรงงานเคยทำงานที่ใดมาก่อนหรือไม่ หรือมีเลขผู้เสียภาษีหรือไม่ ซึ่งผู้ประกอบการไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลส่วนนี้ได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นที่นายจ้างต้อง

ทำเพิ่ม ในเรื่องนี้ได้รับการอธิบายว่าเดิมมีการใช้เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรแต่ยกเลิกไปแล้ว ปัจจุบันอ้างอิงกับเลขประจำตัวประชาชน สุดท้ายสาเหตุก็กลับไปสู่ปัญหาเดิมเรื่องการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นมาตั้งแต่เรื่องประกันสังคมแล้วที่เกิดปัญหาว่าไม่มีเลขใบอนุญาตทำงานทำให้ยื่นประกันสังคมไม่ได้ ซึ่งเห็นว่าที่จริงแล้วหน่วยงานอาจพิจารณาออกให้ก่อนชั่วคราวแล้วดำเนินการไป เช่นเดียวกับกรณีการเสียภาษี ปัญหาคือประเทศไทยไม่มีการออกกฎหมายควบคุมตั้งแต่แรกทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาแล้วต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับคนไทย เรื่องที่ประธานเคยพยายามผลักดันคือกรณีแรงงานต่างด้าวลาออก นายจ้างไม่ควรต้องจ่าย 30% แต่ไม่ได้รับการเห็นชอบด้วย ปัจจุบันนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานบ่อยเพราะถึงอย่างไรก็ได้ 30% อีกกรณีคือการแยกบัญชีประกันสังคมแต่ก็ถูกกลุ่ม NGO คัดค้านว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ มีผู้กล่าวเสริมว่าแม้กระทั่งในประเทศนิวซีแลนด์ที่ไม่มีปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนยังไม่ให้สิทธิแรงงานต่างด้าวเท่าเทียมกับแรงงานทั่วไปทุกกรณี โดยจะได้รับสิทธิการศึกษาของบุตรและสิทธิการคลอดของคู่สมรสต่อเมื่อแรงงานต่างด้าวได้เข้าการทำงานเกิน 2 ปีเท่านั้น แต่ในประเทศไทยน่าแปลกใจที่ให้สิทธิเต็มที่แก่แรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวควรมีส่วนรับผิดชอบในกิจการสาธารณะของประเทศไทยด้วยซึ่งแรงงานต่างด้าวค่าแรงวันละ 300 บาทจึงมีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่จะต้องเสียภาษี จึงควรมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรงงานผ่านแดนเพื่อนำเข้าเป็นงบประมาณของรัฐ โดยเห็นว่าเป็นทางเดียวที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวมีส่วนร่วมได้ อย่างไรก็ตามในส่วนการรักษาพยาบาล แรงงานต่างด้าวมีส่วนที่ต้องจ่ายซึ่งยังอาจได้รับสิทธิไม่เต็มที่ นอกจากนี้ในประเทศมาเลเซียมีการออกกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวแตกต่างจากแรงงานในประเทศ มีคำถามว่าเหตุใดไทยจึงทำไม่ได้ หรือหากจะให้ได้รับค่าจ้างเท่ากันก็เห็นว่าแรงงานต่างด้าวควรต้องเสียค่าใช้จ่ายเหมือนคนไทย เช่นให้จ่ายภาษีตั้งแต่ก่อนเข้าประเทศ

ในปัจจุบันไม่ได้มีเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) แต่มีแรงงานสัญชาติเวียดนามแล้วด้วยที่มาจดทะเบียน ซึ่งเข้ามาโดยถูกกฎหมาย (พิสูจน์สัญชาติแล้ว มีเอกสารสิทธิ) แต่เมื่อวีซ่าหมดอายุแล้วยังต้องการทำงานในประเทศไทย ขณะนี้รัฐบาลเปิดให้จดทะเบียน 4 ประเภทคือประมง ก่อสร้าง ร้านอาหาร คนรับใช้ในบ้าน เมื่อจดทะเบียนแล้วอยู่ได้ 2 ปีต่อได้อีก 2 ปี แต่รัฐบาลยังชะลอเท่าที่การอนุญาตต่ออายุหลังจากนี้เพราะถ้าอยู่ประเทศไทย 4 ปีแล้วสามารถถือเป็นถิ่นที่อยู่ได้

สงครามการค้าที่มีจากชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่ยังไม่สมานฉันท์กับรัฐบาลประเทศต้นทาง เมื่อเกิดเหตุปะทะกัน คนกลุ่มนี้จะย้ายมาอยู่ฝั่งไทย นอกจากนั้นคนที่อยู่ในค่ายอพยพประมาณ 2 แสนคนอยู่แล้วก็หนีออกมาทำงานข้างนอก เพราะคนกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาไปจนถึงระดับมัธยมปลายเมื่อจบแล้วทำงานไม่ได้เนื่องจากผิดกฎหมาย ตัวอย่างงานศึกษาวิจัยในอำเภอแม่สอดมีการแอบล่อลวงลวดหนามออกมาทำงานแล้วกลับเข้าค่ายตอนเย็นซึ่งโดยหลักการนั้นไม่ถูกต้อง ดังนั้นถ้ามีการเจรจากับประเทศต้นทางสำเร็จได้ทั้งหมดปัญหาคนที่ถูกผลักดันมาน้อยลง การบริหารจัดการของประเทศไทยก็จะง่ายขึ้น

การที่ตำรวจต้องมาเกี่ยวข้องด้วยในทุกกระบวนการเพราะมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม แม้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เจ้าหน้าที่จัดหางานมีอำนาจจับได้กรณีความผิดซึ่งหน้า แต่ต้องส่งต่อไปตำรวจดำเนินคดีต่อ ดังนั้นถ้าจะให้เบ็ดเสร็จก็ต้องมีตำรวจไปด้วย นอกจากนั้นนายจ้างเองก็ไม่วายมีปัญหาที่ต้องให้มีตำรวจมาด้วย

เรื่องประกันสังคม กระบวนการในการรับเข้าประกันสังคมยังล่าช้าอยู่

คสช. มีคำสั่ง 100/2527, 101/2527 ให้ส่วนราชการมาดูแลเรื่องคนต่างด้าวด้วย แต่ก็ทำไม่ได้เท่าที่ควร

เรื่องแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องพิสูจน์สัญชาติ MOU ปัญหาอย่างหนึ่งคือเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้วต้องเดินทางกลับนั้น นายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 หรือไม่ ผู้ร่วมประชุมบางท่านแสดงความเห็นว่าเข้าข่าย ซึ่งเห็นว่าเป็นระเบียบเวลา กำลังมีการปรึกษากันอยู่ อย่างไรก็ตามได้แสดงความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความเห็นไม่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน จากการทำเรื่องปรึกษา มีการหารือกับส่วนราชการต่างๆ แล้ว น่าจะไม่ต้องจ่ายเพราะนายจ้างมิได้มีเจตนาให้ออก ที่แรงงานต่างด้าวต้องออกก็เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็ยังอยู่ในระหว่างการรอคำตอบอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เคยมีการเขียนบทความเสนอให้มีการกำหนดให้ชัดเจนล่วงหน้าเลยว่า จะทำอย่างไรกับแรงงานที่จะหมดอายุสัญญาเพื่อที่ว่าผู้ประกอบการจะได้มีข้อมูลและเตรียมการบริหารจัดการได้ ไม่ใช่บอกเมื่อใกล้หมดอายุสัญญา ซึ่งจะทำให้เกิดประเด็นปัญหาที่ต้องมาตีความกันว่าต้องจ่ายเงินชดเชยตาม มาตรา 118 หรือไม่

แรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเข้าระบบหรืออยู่นอกระบบก็มีปัญหาเฉพาะ เพราะระบบของประเทศไทยไม่ค่อยยืดหยุ่นและไม่มีผู้ติดตามปัญหาอย่างจริงจัง เคยเสนอให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ดำเนินการแต่ในปัจจุบันยังเป็นการแก้ไขปัญหาแบบรายวัน ไม่มีเจ้าหน้าที่มากพอที่จะแก้ไขปัญหาระยะยาวได้

ข.4 การประชุมระดมความคิดเห็นผู้แทนภาครัฐ วันที่ 15 มกราคม 2559

ณ ห้องประกายเพชร โรงแรม ดิ เอมเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก จังหวัดกรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนทั้งสิ้น 17 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวทั้งฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติ จำนวน 11 คน ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI), สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, กลุ่มงานทะเบียนบุคคลผู้มีสัญชาติไทย สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเจ้าหน้าที่จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 6 คน

วัตถุประสงค์ของการประชุม

เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการของรัฐบาลไทยต่อแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะจากการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน โดยสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

● การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยการเปิดผ่อนผันจดทะเบียนแรงงาน และ MOU

ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีการหารือเกี่ยวกับการผ่อนผันจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายว่าควรมีต่อไปหรือไม่ หรือควรใช้วิธีนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบ MOU วิธีเดียว ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่าถ้าหาก MOU มีประสิทธิภาพและได้ผลดีแล้วก็ไม่มีการผ่อนผันเกิดขึ้น เพราะปัญหาจากการทำ MOU นั้นการพิสูจน์สัญชาติไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนการเปิดผ่อนผันจดทะเบียนควรจะหรือไม่ขึ้นอยู่กับ

- 1) ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะปัจจุบันมีการเข้าออกอย่างเสรี จะมีการควบคุมคนเหล่านี้อย่างไร
- 2) กระบวนการของ MOU เนื่องจากปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายที่สูงเพราะมีนายหน้าทั้งจากประเทศต้นทางและปลายทาง อีกทั้งยังมีปัญหาทางระบบราชการของทั้งสองประเทศ เช่น กัมพูชามีการพิสูจน์สัญชาติแล้วกว่าแสนรายแต่ขณะนี้ยังไม่ออกพาสปอร์ตให้ ส่วนเมียนมาไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยทำให้แรงงานบางกลุ่มไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติซึ่งจะจัดการกับแรงงานเหล่านี้อย่างไร
- 3) นโยบายของประเทศไทยมีความไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงทุกปี เช่น ถ้าหมดเวลาที่รับจดทะเบียนแล้วก็จะมีการขยายเวลา มีการเปิดศูนย์บริการเบ็ดเสร็จให้จดทะเบียนเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีการปรับระยะเวลาในการกลับประเทศ เช่น ให้แรงงานทำงานได้ 2 ปี แล้วกลับไปยังประเทศต้นทาง 1 ปี แต่เห็นว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจึงเปลี่ยนเป็นกลับไปประเทศต้นทางเพียง 1 เดือน

นอกจากนี้จำนวนความต้องการแรงงานที่ได้จากหน่วยงานต่างๆ ก็ไม่สอดคล้องกัน และแรงงานมีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลาทำให้ฐานข้อมูลในเรื่องนี้ยังไม่สมบูรณ์ จึงไม่สามารถทราบความต้องการแรงงานที่แน่นอนได้ ซึ่งถ้าความต้องการแรงงานมีความชัดเจนอาจจะให้รับจดทะเบียนแรงงานจำนวนนั้นได้ และถ้าในอนาคตมีการพัฒนาระบบข้อมูลแห่งชาติสำเร็จสมบูรณ์อย่างแท้จริง การใช้ลายพิมพ์นิ้วมือเป็นตัวอ้างอิงพื้นฐานจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอต่อว่าปัญหาเหล่านี้ค่อนข้างซับซ้อน จึงอาจจะต้องแบ่งปัญหาออกเป็นกลุ่มๆ โดยแรงงานที่จดทะเบียนอยู่แล้วก็ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ส่วนแรงงานที่ผิดกฎหมายนั้นควรจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ เช่น มีการทำให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถถูกตรวจสอบได้ หรืออาจจะมีการจดทะเบียนให้ถูกต้อง ซึ่งเห็นว่าผู้ประกอบการไม่มีปัญหาถ้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอำนวยความสะดวกให้ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีแรงงานบางกลุ่มที่คงไม่ออกมาแม้ว่าจะมีการอำนวยความสะดวกแล้วก็ตาม เช่น แรงงานทำงานบ้าน แรงงานในสวนยาง

ผู้เข้าร่วมประชุมกล่าวเพิ่มเติมว่า กรณีการใช้แรงงานต่างด้าวของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI นั้น ถ้าโรงงานต้องการใช้สิทธิภาษีเงินได้จะต้องจ้างแรงงานไทยเพราะต้องการให้ลดการใช้แรงงานต่างด้าว ส่วนถ้าโรงงานที่ไม่ได้รับสิทธิจากภาครัฐนั้นจะสามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้เนื่องจากไม่มีอะไรแลกเปลี่ยนจากภาครัฐ ปัจจุบันการให้สิทธิภาษีเงินได้นี้ให้กับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง ส่วนอุตสาหกรรมบางชนิด เช่น แปรรูปสัตว์น้ำ ก็สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้มากเนื่องจากไม่มีสิทธิประโยชน์ใดในการแลกเปลี่ยน ถ้าไม่ให้อำนาจแรงงานต่างด้าวเลยจะเป็นปัญหากับภาคการผลิต นอกจากนี้ยังมีการต่อรองระหว่างภาคเอกชน รัฐบาล และ BOI เพื่อให้ภาครัฐริ่กดำเนินกิจการต่อไปได้ และหนึ่งในประเด็นดังกล่าว คือ อาจจะมีการกำหนดให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI สามารถใช้ MOU ได้

● การเปลี่ยนนายจ้างของแรงงานต่างด้าว

โดยปกติแล้วแรงงานระดับล่างมีอัตราการย้ายงานร้อยละ 25 รวมถึงในแรงงานต่างด้าว ซึ่งหากแรงงานต่างด้าวย้ายแล้วจะถือว่าผิดกฎหมาย (โดยปกติแรงงานต่างด้าวต้องแจ้งย้ายงานจากต้นทางและปลายทาง) ดังนั้นปัญหาคือจะทำอย่างไรให้มีระเบียบวิธีการที่รวดเร็วสำหรับกรณีที่แรงงานเปลี่ยนงานเนื่องจากว่าหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถติดตามสถานะของแรงงานได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ คือ

- 1) ด้านระบบประกันสุขภาพ เพราะเมื่อมีการจดทะเบียนประกันสุขภาพก็จะกำหนดโรงพยาบาลที่ลงทะเบียนสิทธิไว้ซึ่งใกล้เคียงกับที่ทำงานของแรงงาน แต่เมื่อย้ายสถานที่แล้วก็ไม่สามารถไปใช้บริการสุขภาพที่อื่นได้ ระบบการติดตามเพื่อจดทะเบียนซ้ำก็เป็นไปได้ยาก ซึ่งระบบประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวมี 2 ระบบคือ ระบบการประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม และระบบการประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งนายจ้างเองไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวเข้าระบบประกันสังคมเพราะนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วย
- 2) ด้านระบบฐานข้อมูล โดยเฉพาะที่อยู่ที่พักของแรงงานต่างด้าวควรพัฒนาระบบให้ดีขึ้น เช่น ควรประยุกต์ใช้ระบบดิจิทัลให้มากที่สุด และมติล่าสุดให้นายจ้างเป็นผู้แจ้งที่อยู่ที่พักจริง และอาจจะต้องมีมาตรการบังคับให้นายจ้างต้องแจ้ง โดยให้กรมการจัดหางานทำการตรวจสอบและส่งให้ทางศูนย์ข้อมูลที่มีอยู่ทุกจังหวัด เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับหน่วยงานราชการต่างๆ

ผู้เข้าร่วมประชุมกล่าวเพิ่มเติมว่า ไม่เห็นด้วยกับการที่ต้องแยกกิจกรรมของแรงงาน เพราะเห็นว่าไม่มีประโยชน์ เนื่องจากอัตราการเปลี่ยนงานมีสูงมาก เช่น ในปี 2558 มีแรงงานต่ออายุเพียง 26,000 คน แต่มีการจดทะเบียนใหม่มากถึง 60,000 คน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแรงงานไม่มาต่ออายุหรือเข้ามาใหม่ แต่อีกส่วนน่าจะเป็นประเด็นของการเปลี่ยนงาน

ประเด็นการให้นายจ้างแล้วมาทำการจดทะเบียนใหม่นั้น ปัจจุบันการจดทะเบียนแรงงานไม่ได้มีการตรวจลายนิ้วมือ ซึ่งแรงงานบางส่วนอาจจะเคยจดทะเบียนมาก่อนแล้วก็ได้ จึงเสนอให้มีการตรวจสอบลายนิ้วมือก่อนเพื่อพิจารณาว่าแรงงานคนนั้นจะสามารถจดทะเบียนใหม่ได้หรือไม่

● ปัญหาการรายงานตัว 90 วัน

ผู้เข้าร่วมประชุมตอบประเด็นคำถามเรื่องการรายงานตัว 90 วัน ว่าการรายงานตัว 90 วัน เป็นไปตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 (5) เกี่ยวกับกรณีคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรเกิน 90 วัน เป็นหน้าที่ที่จะต้องรายงานตัวว่าพำนักอยู่ที่ใด เนื่องจากมีเรื่องความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ถ้ามีการก่อการร้าย พนักงานสอบสวนจะหาที่อยู่ของผู้ต้องสงสัยโดยจะประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองว่าที่พำนักตามที่แจ้งในการรายงานตัวคือที่ใด ดังนั้นการรายงานตัว 90 วัน ไม่ใช่แค่การมารายงานตัวแต่เป็นการแจ้งที่พำนักของแรงงานต่างด้าว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ไม่สามารถยกเลิกการรายงานตัว 90 วันได้

มีประเด็นเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการกับแรงงานกว่า 3 ล้านคน จะทำอย่างไรให้คนจำนวนมากเหล่านี้สามารถรายงานตัวได้เมื่อครบ 90 วัน และไม่อยากจะให้เกิดข้ออ้างที่ว่าที่ไม่มารายงานตัวเพราะกระบวนการยุ่งยาก ผู้เข้าร่วมประชุมตอบในประเด็นนี้ว่าในกฎหมายได้เขียนชัดเจนแล้วว่าคนต่างด้าวจะมารายงานตัวด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาแทนก็ได้ นอกจากนี้สามารถแจ้งทางไปรษณีย์ได้อีกช่องทางหนึ่ง และกำลังพัฒนาระบบการแจ้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ปัจจุบันขั้นตอนการรายงานตัวดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น มีการใช้ barcode สำหรับอ้างอิงประวัติเดิมของคนต่างด้าว (หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ก็สามารถใช้ใบเดิมโดยไม่ต้องกรอกรายละเอียดใหม่) คนต่างด้าวเพียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ใช้เวลาไม่ถึง 1 นาที นอกจากนั้นปัจจุบันมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเปิดให้บริการทั่วประเทศ มีการผ่อนผันการรายงานตัวให้สามารถรายงานตัวล่วงหน้า 15 วัน หรือหลังไม่เกิน 7 วัน ซึ่งเห็นได้ว่ามีระยะเวลาที่ยืดหยุ่นในการเตรียมตัวและมีช่องทางต่างๆ ที่ไม่ต้องมารายงานตัวด้วยตนเอง

มีผู้เสนอว่ากรณีไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาจให้ใช้ลายนิ้วมือสแกนผ่านระบบออนไลน์ตามเวลาจริง เพื่อยืนยันว่ายังพำนักอยู่ในประเทศ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ก็ให้มาแจ้งในระหว่าง 90 วัน

● การเข้ามาของผู้ติดตาม และสิทธิที่ได้รับ

ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็นว่าปัจจัยที่นักวิจัยไม่ค่อยนำมาพิจารณา คือ เรื่องวัฒนธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องผู้ติดตาม แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่มีบุตรจะพาบุตรเข้ามาด้วย ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่มีบุตร บางคนก็ตั้งครุฑและคลอดในประเทศไทยเพราะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับคนไทย สาเหตุที่ต้องเปิดพรมแดนให้คนกลุ่มนี้เนื่องจากวัฒนธรรม การที่เราไม่สามารถป้องกันรอบประเทศได้เพราะคนกลุ่มนี้อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2551 เปิดโอกาสให้คนที่มิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยสามารถจดทะเบียน แจ้งเกิดและออกสูติบัตรให้บุตรที่เกิดขึ้นได้ ฝ่ายความมั่นคงไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้แต่ฝ่ายทะเบียนมองว่าในเมื่อรัฐบาลไทยไม่สามารถป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาได้ก็สมควรให้มีการจดทะเบียนเพื่อให้มีอัตลักษณ์ในการอ้างอิง ซึ่งถูกคัดค้านจากสมาคมมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงการต่างประเทศมาก

ระบบ MOU กำหนดไม่ให้ผู้ติดตาม แต่ปัญหาที่พบ คือ การที่แรงงานต่างด้าวมักเกิดในไทย หรือตอนนำเข้าแรงงานอาจท้องอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งมีข้อเปรียบเทียบกับกรจดทะเบียนเพราะกรณีการจดทะเบียนจะเปิดช่องให้ผู้ติดตามได้ แต่กรณี MOU จะทำไม่ได้ จึงเกิดปัญหาที่ว่านายจ้างเลือกที่จะรอเวลาให้ลูกจ้างจดทะเบียนแรงงานเพราะได้สิทธิมากกว่า โดยไม่นำเข้าทาง MOU

ผู้เข้าร่วมประชุมกล่าวว่า แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยจะมีผู้ติดตาม ซึ่งไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศมีทั้งสิ้นเท่าใด เมื่อผู้ติดตามเข้ามาโดยเฉพาะเด็กกระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาให้เป็นรายคน ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ยังส่งผลต่อมาถึงสิทธิในการรักษาพยาบาล โดยส่วนตัวไม่เห็นด้วยกับการให้แรงงานต่างด้าวมียุติติดตามเข้ามาเพราะจะทำให้เกิดปัญหาต่อไป แรงงานต่างด้าวมียุติการเกิดสูงกว่าคนไทย ในอนาคตหากมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อาจทำให้คนไทยกลายเป็นคนกลุ่มน้อยสำหรับบางพื้นที่ได้ โดยการปิดกั้นไม่ให้นำผู้ติดตามเข้ามาจะทำได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มงวดของกฎหมาย หากการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพแล้ว การกำหนดมาตรการต่างๆ จะเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

● สวัสดิการด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว

กระทรวงสาธารณสุขมีระเบียบ ประกาศกระทรวงกำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้บริการสาธารณสุขต้องจ่ายค่าบริการ 30 บาทต่อครั้ง ถึงแม้จะซื้อประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขแล้วก็ตาม สิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวนั้นใกล้เคียงกับแรงงานไทย แต่สิทธิบางอย่างก็อาจไม่ได้สำหรับแรงงานต่างด้าว

นอกจากนี้ประเด็นว่าการประกันสุขภาพระหว่างคนที่ประกันกับไม่มีประกันควรจะเท่าเทียมกันจริงหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนพยายามผลักดันให้ได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่าถ้าปฏิบัติกับคนที่ประกันกับไม่มีประกันอย่างเท่าเทียมกันจะทำให้สุดท้ายไม่มีใครเลือกซื้อประกันสุขภาพ

ส่วนสิทธิประโยชน์ประกันสุขภาพในเรื่องการคลอดบุตร มีปัญหาว่าแรงงานต่างด้าวมียุติเกิน 2 คน จะได้รับสิทธิหรือไม่ เนื่องจากในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนเห็นว่าเป็นเรื่องสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งในส่วนนี้กระทรวงสาธารณสุขยังไม่มีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน ในประเด็นนี้มีผู้เสนอให้อ้างอิงตัวอย่างการดำเนินการของประเทศที่มีความน่าเชื่อถือเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ที่แรงงานถึงแม้ได้วีซ่าการทำงานไม่เกิน 2 ปีก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด

● เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่าเป็นเรื่องยากสำหรับการที่จะให้แรงงานต่างด้าวไปทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะนโยบายส่วนหนึ่งที่ BOI คิดรูปแบบออกมานั้นไม่ได้เป็นไปตามที่คิด คือ มองว่าให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตการค้าชายแดนได้เพราะอยากให้แรงงานต่างด้าวไปอยู่ชายแดน แต่จริงๆ แล้วไม่เป็นเช่นนั้น แรงงานต่างด้าวที่อยู่ชายแดนมักเข้ามาทำงานในส่วนกลาง เช่น สมุทรสาคร ส่วนที่ไปเข้าเียนกลับนั้นมีจำนวนไม่มาก รัฐบาลคาดหวังให้แรงงานต่างด้าวไปทำงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นอุตสาหกรรมที่รัฐบาลควรสนับสนุนให้ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนจึงควรเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น และได้รับสิทธิพิเศษให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ แต่ถ้าเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีก็ควรสนับสนุนให้ตั้งอยู่ในพื้นที่ชั้นในของประเทศ และไม่อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวเป็นหลัก

ส่วนมุมมองด้านสาธารณสุขนั้นแรงงานต่างด้าวกระจายตัวอยู่ทั่วไป สอดคล้องกับนโยบายการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขจึงอยู่ในสถานะตั้งรับว่าจะทำอย่างไรให้คนที่เข้ามาดำเนินการจดทะเบียนให้ได้ถูกต้องครอบคลุมมากที่สุด หากจดทะเบียนถูกต้องแล้วก็พิจารณาว่ากระทรวงจะต้องตั้งรับอย่างไร มีระบบอ้างอิงอัตลักษณ์อย่างไร

ข.5 การประชุมนำเสนอผลงาน วันที่ 4 มีนาคม 2559

ณ ห้องบุษกร โรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด ถนนรัชดาภิเษก จังหวัดกรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนทั้งสิ้น 99 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวทั้งฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนจากสื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาชน

วัตถุประสงค์ของการประชุม

- 1) เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นด้านนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลและข้อเสนอแนะจากการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน รวมถึงผลกระทบและอุปสรรคของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา
- 2) จัดเวทีเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อ “การแก้ปัญหาและทิศทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว” ซึ่งได้รับเกียรติจาก ดร.พจน์ อร่ามวัฒนานนท์ รองประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ดร.เนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมหนังและผลิตภัณฑ์หนัง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ นายรัชชัย เลขสัมฤทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นผู้นำในการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยประเด็นการเสวนาสรุปรุได้ดังต่อไปนี้

- **แนวโน้มการจ้างงานและความต้องการแรงงานจะเป็นอย่างไร นโยบายที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมควรเป็นอย่างไร**

ดร.พจน์ อร่ามวัฒนานนท์ รองประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวดังนี้ ก่อนที่รัฐบาลมีนโยบายปรับค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาท บริษัทแห่งหนึ่งมีแรงงานต่างด้าวประมาณ 2.3 หมื่นคน หลังจากบริษัทปรับค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาท ตามนโยบายของรัฐบาล การจ้างแรงงานลดลงเหลือ 1.3 หมื่นคน แต่ผลผลิตได้เท่าเดิม และตั้งเป้าที่จะลดการจ้างแรงงานให้เหลือเพียง 1 หมื่นคน ปัจจุบันปัญหาจากแรงงานมีมากทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง แต่ต้องยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย

ปัจจุบันประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC เปิดแล้ว ประเทศไทยพยายามคิดหาแนวทางในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันต้องคิดด้วยว่าแรงงานต่างด้าวจะเคลื่อนย้ายกลับประเทศต้นทางเท่าไร เพราะประเทศเพื่อนบ้านเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกัน และประเทศเพื่อนบ้านมีโอกาที่เศรษฐกิจจะขยายตัวมากกว่าประเทศไทย เนื่องจากความสมบูรณ์ของทรัพยากรของประเทศเพื่อนบ้านมีมากกว่าประเทศไทย

ก่อนหน้านี้แรงงานต่างด้าวจัดเป็น asset แต่ปัจจุบันนี้กลายเป็น liability เพราะแรงงานที่ทำงานมานานจะมีความชำนาญสามารถผลิตสินค้าได้มาก แต่เมื่อแรงงานกลุ่มนี้ออกจากงาน ผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานใหม่เข้ามาซึ่งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งแรงงานใหม่ยังไม่มี ความชำนาญทำให้ได้ผลผลิตลดลงกว่าเดิม ถ้าแรงงานที่มีฝีมือเหล่านี้กลับประเทศต้นทาง คาดว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศเหล่านี้จะพัฒนามากกว่าประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังจะขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก จึงมีข้อเสนอในการบริหารจัดการแรงงานดังนี้

- 1) ทุกวันนี้คนไทยไม่ชอบทำงาน มีอาชีพเสริมมากเกินไป ต้องปรับค่านิยมของคนไทย โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ที่รักสบาย ไม่ต้องการทำงานหนัก
- 2) การทำงานที่อยู่กับที่ใช้แรงงานอย่างเดียวนั้นไม่ถูกต้อง คนไทยใช้แรงงานจำนวนมากเกินไป เช่น ก่อนการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาท สามารถใช้แรงงานลดลงได้ ดังนั้นควรแนะนำให้ทุกภาคส่วนลดการใช้แรงงานและเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน สร้างค่านิยมในการลดการใช้แรงงานโดยมีมาตรฐานเข้ามาควบคุมเพื่อลดการใช้แรงงาน เช่น มีระบบ KPI ถ้าคนไหนผลิตได้มากจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น โดยวัดจาก KPI เพื่อให้แรงงานผลิตได้มากๆ และลดการใช้แรงงาน

การ จัดแผนการบริหารแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและปลอดภัยต่อความมั่นคง ควรทำให้ถูกต้องมากขึ้น ประเทศไทยพยายามจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว แต่ปัญหาอยู่ที่ประเทศต้นทางที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยอมพิสูจน์สัญชาติเพราะไม่ต้องการให้แรงงานกลับไปเลือกตั้ง ซึ่งเราไม่รู้ว่านโยบายของประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นอย่างไร

- **ปัญหาของแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นอย่างไร**

ดร.เนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมหนังและผลิตภัณฑ์หนัง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวดังนี้ ภาคอุตสาหกรรมมักพบปัญหาการขาดแคลนแรงงานชั่วคราว เนื่องจากอุตสาหกรรมจำแนกเป็นอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไป และอุตสาหกรรมเกษตร

ถ้าเป็นอุตสาหกรรมผลิตสินค้าส่วนใหญ่จะมีผลของฤดูกาลเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ไม่รุนแรงเท่าอาหารทะเล ดังนั้นผู้บริหารควรบริหารจัดการด้านการตลาดและการผลิตให้สมดุลกัน ถึงแม้จะเป็นช่วง low season ก็ควรมีงานให้แรงงานทำตลอดโดยอาจจะผลิตสินค้าในช่วง low season แล้วรอการส่งมอบภายหลัง นอกจากนี้ควรสร้างเครือข่ายในอุตสาหกรรมเดียวกันหรืออุตสาหกรรมใกล้เคียงกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น ร่วมมือในการแบ่งงานด้านการผลิต แลกเปลี่ยนเรียนรู้และเพิ่มทักษะในแรงงาน

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับอุตสาหกรรมที่มีเป้าหมายการตลาดใน CLMV จะได้รับผลประโยชน์เนื่องจากถ้าตั้งอยู่ใกล้ตลาดจะช่วยลดต้นทุนด้านการขนส่ง แรงงานสามารถเข้าออกได้ง่าย การบริหารจัดการไม่ลำบาก แต่สำหรับอุตสาหกรรมที่มีกลุ่มลูกค้าอยู่ยุโรปหรืออเมริกานั้นไม่แน่ใจว่าจะได้รับผลประโยชน์หรือไม่เนื่องจากค่าแรง 300 บาทเท่ากัน แต่ต้นทุนการขนส่งอาจแพงกว่ารวมถึงค่าบริหารจัดการต่างๆ อีกทั้งยังมีเรื่อง TPP และ FTA ที่ไทยไม่ได้ประโยชน์จากยุโรปทำให้ต้องเสียภาษีถึงร้อยละ 22 ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านก็มีเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกับประเทศไทยแต่ค่าแรงต่ำกว่า

● นโยบายของแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาเป็นอย่างไร และแนวโน้มของนโยบายจะเป็นอย่างไร

คุณธวัชชัย เลขสัมฤทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวดังนี้ สิ่งที่บ่งบอกแนวโน้มของจำนวนแรงงานต่างด้าวคือเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนนโยบายของกระทรวงแรงงานทุกวันนี้เป็นนโยบายตึงรับ เนื่องจากนายจ้างรู้ว่าจะใช้แรงงานก็ปีและรู้ว่าใบอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวครบกำหนดเมื่อไร แต่นายจ้างไม่มีการวางแผนล่วงหน้าที่จะจ้างคนงานใหม่

กรณีเปิดจดทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอยู่ให้กลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายนั้น กระทรวงแรงงานได้ทำการจดทะเบียนเฉพาะกลุ่มที่มีบัตรสีชมพูตั้งแต่ปี 2557 ประมาณ 1.6 ล้านคน ส่วนกลุ่มพิสูจน์สัญชาติให้มาดำเนินการต่ออายุบัตรสีชมพู ซึ่งคาดว่าจะสามารถป้องกันการไหลทะลักเข้าประเทศของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้

● แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว

แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งในกลุ่มเกษตร กลุ่มอุตสาหกรรม หรือกลุ่มบริการ แต่ที่เห็นชัดเจนคือจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจากทางด้านผู้ประกอบการและจาก mega project โดยเฉพาะการท่องเที่ยวและการบริการ นอกจากนี้การที่จำนวนแรงงานจะเพิ่มหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของต่างประเทศด้วยว่าจะไปไหนทิศทางใด ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาให้ชัดเจนว่าจะเน้นพัฒนาประเทศด้านใด

เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทยเพราะเขตพื้นที่ชายแดนเปิดกว้างทำให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาได้ง่าย สุดท้ายอาจต้องเปิดจดทะเบียนใหม่อีกรอบหนึ่ง ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวนอกระบบประมาณ 3 ล้านคน ถ้าสามารถนำแรงงานกลุ่มนี้มาจดทะเบียนให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายได้จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ดำเนินการได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะแรงงานกลุ่มนี้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงและปัญหาทางด้านสาธารณสุข

อย่างไรก็ดี มีผู้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากความคิดข้างต้นคือ ประเทศไทยควรยกเลิกการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แต่กฎหมายต้องมีการบังคับใช้ได้ คือต้องสามารถตรวจจับและส่งกลับประเทศต้นทางได้ และควรสร้างระบบแรงจูงใจให้แก่คนที่ทำถูกกฎหมาย ดังเช่น ในต่างประเทศมีเงินประกันแรงงานต่างด้าว ถ้าแรงงานกระทำความผิดจะถูกยึดเงินประกัน

● การเปลี่ยนนายจ้าง

ประเด็นการเปลี่ยนนายจ้างมีผู้แสดงความคิดเห็นหลากหลายดังนี้

- เพื่อความคล่องตัวของการจ้างงาน รัฐควรมีมาตรการให้ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้างได้โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากนายจ้างเก่า
- หากลูกจ้างแรงงานต่างด้าวต้องการเปลี่ยนนายจ้าง ควรให้นายจ้างปัจจุบันลงนามยินยอม แล้วให้นายจ้างที่แรงงานประสงค์จะไปทำงานด้วยลงนามรับรองการจ้างงาน แต่หากลูกจ้างแรงงานต่างด้าวออกจากงานโดยไม่แจ้งนายจ้างปัจจุบัน นายจ้างต้องรายงานต่อกระทรวงแรงงานให้ทราบทันที หากไม่รายงานนายจ้างต้องสูญเสียเงินประกันที่นายจ้างจ่ายไว้ และถ้านายจ้างใหม่รับลูกจ้างแรงงานต่างด้าวผู้นั้นโดยนายจ้างเก่าไม่ได้ลงนามยินยอม รัฐควรมีมาตรการลงโทษทั้งนายจ้างใหม่และลูกจ้าง ส่วนกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรืออาจด้วยเหตุผลอื่น เช่น ล้มละลาย กรณีนี้รัฐควรอนุญาตให้ลูกจ้างเปลี่ยนนายจ้างได้ และลูกจ้างแรงงานต่างด้าวต้องรายงานกระทรวงแรงงานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และกระทรวงแรงงานควรหาแหล่งงานใหม่ให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหานายจ้างล้มละลาย
- กรณีลูกจ้างแรงงานต่างด้าวไม่พอใจนายจ้างปัจจุบันและไม่ต้องการทำงานกับนายจ้างปัจจุบันต่อไป ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวควรกลับไปประเทศของตนก่อนแล้วเข้ามาใหม่ ซึ่งกรณีนี้แรงงานต่างด้าวจะมีต้นทุนสูงขึ้นสำหรับการเปลี่ยนนายจ้าง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการเปลี่ยนงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้นายจ้างไม่ขาดแคลนแรงงานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของกิจการ

● การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กับการขาดแคลนแรงงาน

ในส่วนภาคการเกษตร แรงงานต่างด้าวไม่จัดว่าอยู่ในข่ายแรงงานแรงงานไทยเพราะ กลุ่มนายจ้างหาแรงงานไทยเพื่อทำการเกษตรได้ยากมาก ปัจจุบันคนไทยบางกลุ่มไม่ทำงานในกลุ่มภาคการเกษตรแล้ว จากงานวิจัยของทีดีอาร์ไอทำการสำรวจพบว่า เกือบทุกจังหวัดมีปัญหาขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรและพบคนสูงอายุในภาคเกษตรมากขึ้น โดยคนหนุ่มสาวมักไปทำงานอิสระหรืองานส่วนตัว ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน และไม่ต้องการเป็นลูกจ้าง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงควรมีนโยบายใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ควรแก้ปัญหาที่ว่าทำไมคนที่จบในสาขาทางการเกษตรทั้งอาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัย จึงไม่ต้องการทำงานด้านการเกษตร โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องผลักดันให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาทำงาน นอกจากนี้ควรมีนโยบายส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตรให้มากขึ้นเพื่อลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว

● บัตรประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าว

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ได้ 2 ปี ต่ออายุได้ 4 ครั้ง ซึ่งปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขมีบัตรประกันสุขภาพแบบ 3 เดือน 6 เดือน และ 1 ปี ถ้ากระทรวงสาธารณสุขมีบัตรประกันสุขภาพเพิ่มเป็น 2 ปี จะกระทบต่อภาคเอกชนหรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ในส่วนของภาคเอกชนเริ่มมีแนวคิดที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้าระบบประกันสังคม เนื่องจากบัตรสิทธิสุขภาพไม่ได้เข้าสู่ระบบ ซึ่งการเข้าสู่ระบบจะช่วยแก้ปัญหาบางส่วนได้

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวกับระบบประกันสังคมเป็นเรื่องที่ประหลาดมาก เพราะแรงงานต่างด้าวจ่ายเงินประกันสังคมไว้แต่เมื่อกลับประเทศต้นทางไม่ได้รับเงินที่สะสมไว้คืน ในส่วนแรงงานไทยมีปัญหาเมื่อไปใช้บริการในโรงพยาบาล ต้องเผชิญกับการใช้บริการโรงพยาบาลร่วมกับแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ก็เกิดความไม่พึงพอใจ จึงมีแนวคิดว่าการให้บริการของสถานพยาบาลควรแยกแยะระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวหรือไม่ เช่น จัดตั้งเป็นโรงพยาบาลของกลุ่มคนต่างด้าวขึ้นมาเมื่อแรงงานเหล่านี้กลับประเทศต้นทาง ก็ให้รับเงินคืนจากโรงพยาบาลนั้นๆ ได้เลย

- **การจัดทะเบียนแรงงานแบบ MOU**

กรณี MOU รัฐบาลไทยได้พยายามหารือกับประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นความชัดเจนเรื่องค่าใช้จ่าย และเสนอแนวคิดให้มีการบริการแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งหากได้รับการตอบรับและการให้ความร่วมมือที่ดีจากประเทศเพื่อนบ้าน คาดว่าจะทำให้ขั้นตอนต่างๆ ในการทำ MOU มีความชัดเจนและยุ่งยากน้อยลง

- **นายหน้า**

เมียนมาเริ่มจัดระเบียบโดยให้จดทะเบียนนายหน้าแรงงานต่างด้าว หากนายจ้างต้องการแรงงานให้แจ้งความจำนงค์ไปยังนายหน้าและสามารถรับแรงงานไปทำงานได้เลย นอกจากนี้ในอนาคตจะมี training center สำหรับฝึกแรงงานให้พร้อมทำงานก่อนส่งแรงงานให้นายจ้าง อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวเคยเกิดขึ้นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบว่า เมื่อนายจ้างเลือกแรงงานที่มีคุณสมบัติตามต้องการได้แล้ว และจ่ายเงินให้นายหน้าแล้ว แต่ไม่มีการส่งแรงงานให้นายจ้าง

- **โครงการ one stop service**

โครงการ one stop service เป็นศูนย์บริการสำหรับบางกิจการเท่านั้น เช่น ประมง หรือ ต่อเนื่องประมง บางกิจการใช้บริการนี้ไม่ได้เพราะเป้าหมายครอบคลุมแรงงานต่างด้าวในบางกิจการ ซึ่งในความเป็นจริงควรจะครอบคลุมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการอื่นๆ ด้วย เนื่องจากทุกวันนี้มีแรงงานต่างด้าวทำงานในกิจการค้าขายและบริการมากขึ้น ซึ่งมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้เข้ามาอยู่เป็นประชากรแฝงของประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น รัฐจึงควรกำหนดมาตรการที่สามารถจำแนกแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ออกจากประชากรไทยให้ได้โดยเร็ว

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวต้องการจดทะเบียนให้ถูกต้องที่ one stop service แต่นายจ้างไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียน เพราะนายจ้างไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในเรื่องประกันสังคม อีกทั้งยังมีประเด็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย

ภาคผนวก ค

วิธีการคำนวณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว และผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ค.1 แบบจำลองการประมาณการแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่ใช้ในการประมาณค่าแนวโน้มแรงงานต่างด้าวเป็นแบบจำลองเชิงเส้นเป็น 4 รูปแบบ เขียนเป็นสมการดังนี้

แบบจำลองที่ 1: Linear regression

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon \quad (1)$$

แบบจำลองที่ 2: Exponential regression

$$y = \beta_0 e^{(\beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon)} \quad (2)$$

$$\ln y = \ln \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon \quad (3)$$

แบบจำลองที่ 3: Power regression

$$y = \beta_0 x^{\beta_1} e^{\varepsilon} \quad (4)$$

$$\ln y = \ln \beta_0 + \beta_1 \ln x + \varepsilon \quad (5)$$

แบบจำลองที่ 4: Polynomial regression

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 x^2 + \beta_3 x^3 + \beta_4 x^4 + \beta_5 D + \varepsilon \quad (6)$$

โดยที่ y คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน (หน่วย: พันคน)

x คือ จำนวนปี โดยกำหนดให้ $x = 1$ คือ ปี 2540

D คือ ตัวแปรหุ่น โดยกำหนดให้

$D = 0$ คือ ไม่เปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

$D = 1$ คือ เปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

ตารางที่ ค.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนกับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ปี 2540 - 2557*

หน่วย: คน

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน
2540	164,313
2541	116,657
2542	102,767
2543	102,612
2544	187,722
2545	166,989
2546	383,114
2547	1,649,560
2548	1,642,742
2549	826,399
2550	805,764
2551	790,664
2552	1,544,902
2553	1,335,155
2554	1,950,650
2555	1,133,851
2556	1,219,656
2557	2,966,087

หมายเหตุ: *รวมยอดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service : OSS) ทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน - 31 ตุลาคม 2557 จากฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ปรับปรุงยอดวันที่ 29 พฤศจิกายน 2557

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ค.2 ค่าสัมประสิทธิ์ และ ค่า adjusted R² จากการประมาณค่า

แบบจำลอง	Coefficient						Adj. R ²
	constant	x	x ²	x ³	x ⁴	Dummy	
1. Linear	-284.8678	116.4337***				552.222**	0.747
2. Exponential	101.4189***	0.1820***					0.7620
3. Power	49.2794***	1.2274***					0.7102
4. Polynomial	914.3783	-794.4098*	191.6275**	-15.0299**	0.3892**	666.3683***	0.8251

หมายเหตุ: *** P<=0.01, **p<=0.05, *p<=0.1

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ค.3 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว ปี 2540 - 2568

หน่วย: พันคน

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน	Linear	Exponential	Power	Polynomial
2540	164	116	122	49	-617
2544	188	1,134	252	355	-151
2548	1,643	1,048	522	731	-31
2552	1,545	2,066	1,080	1,148	818
2556	1,184	1,979	2,236	1,595	536
2560		2,445	4,629	2,068	4,316
2564		2,911	9,585	2,561	17,077
2568		3,377	19,847	3,073	46,797

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

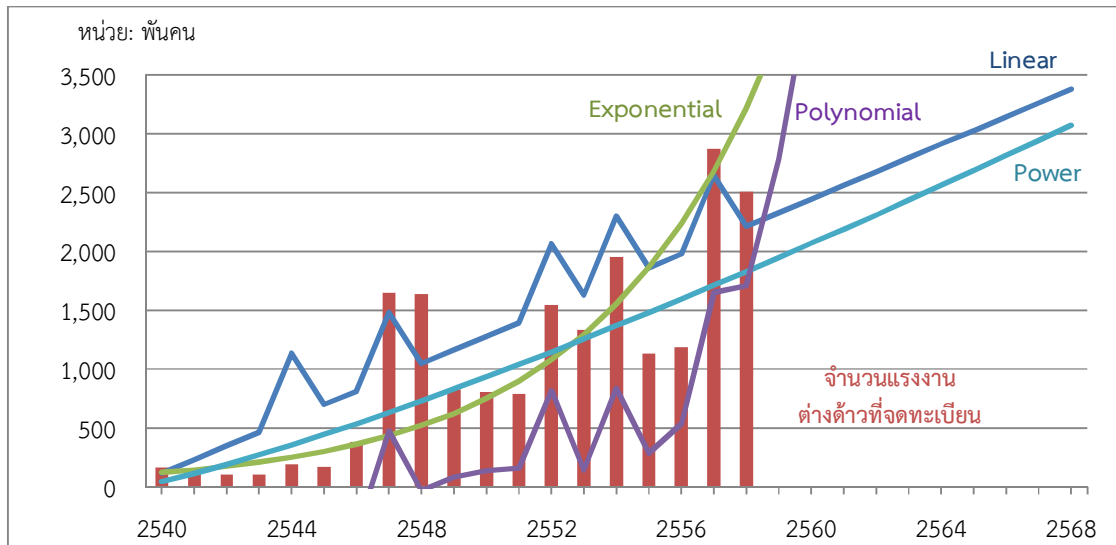
ตารางที่ ค.4 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวเมื่อมีการเปิดจดทะเบียนแรงงาน 3 กรณี ปี 2559 - 2568

หน่วย: พันคน

ปี พ.ศ.	Linear regression			Polynomial regression		
	ไม่มีการเปิด	เปิดทุก 3 ปี	เปิดทุกปี	ไม่มีการเปิด	เปิดทุก 3 ปี	เปิดทุกปี
2559	2,329	2,329	2,881	2,788	2,788	3,454
2560	2,445	2,997	2,997	4,316	4,982	4,982
2561	2,562	2,562	3,114	6,394	6,394	7,060
2562	2,678	2,678	3,230	9,132	9,132	9,798
2563	2,794	3,347	3,347	12,650	13,316	13,316
2564	2,911	2,911	3,463	17,077	17,077	17,744
2565	3,027	3,027	3,579	22,553	22,553	23,220
2566	3,144	3,696	3,696	29,225	29,892	29,892
2567	3,260	3,260	3,812	37,251	37,251	37,917
2568	3,377	3,377	3,929	46,797	46,797	47,463

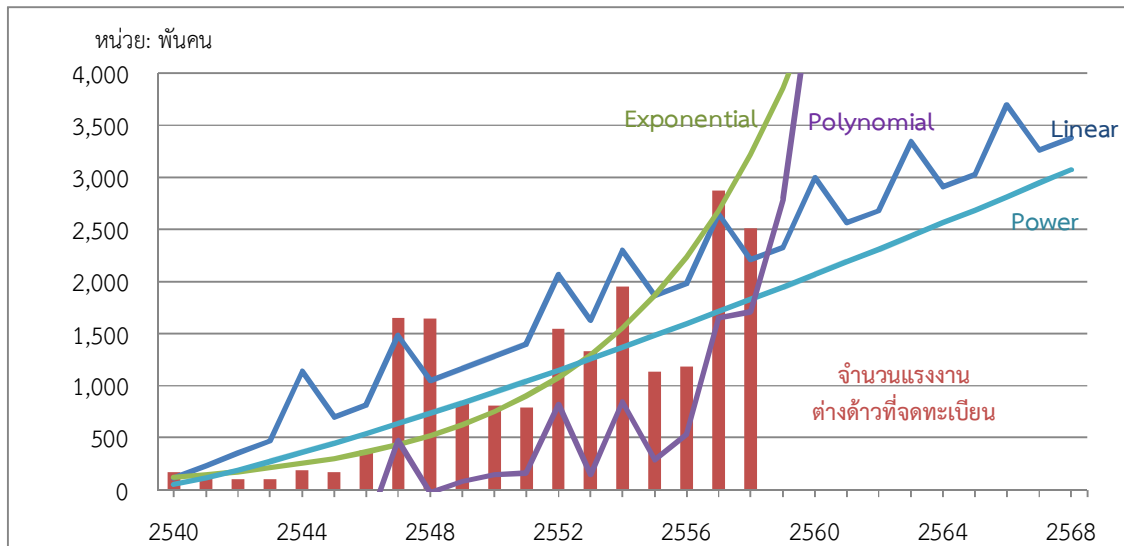
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.1 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว กรณีที่ไม่ได้มีการเปิดจดทะเบียนตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



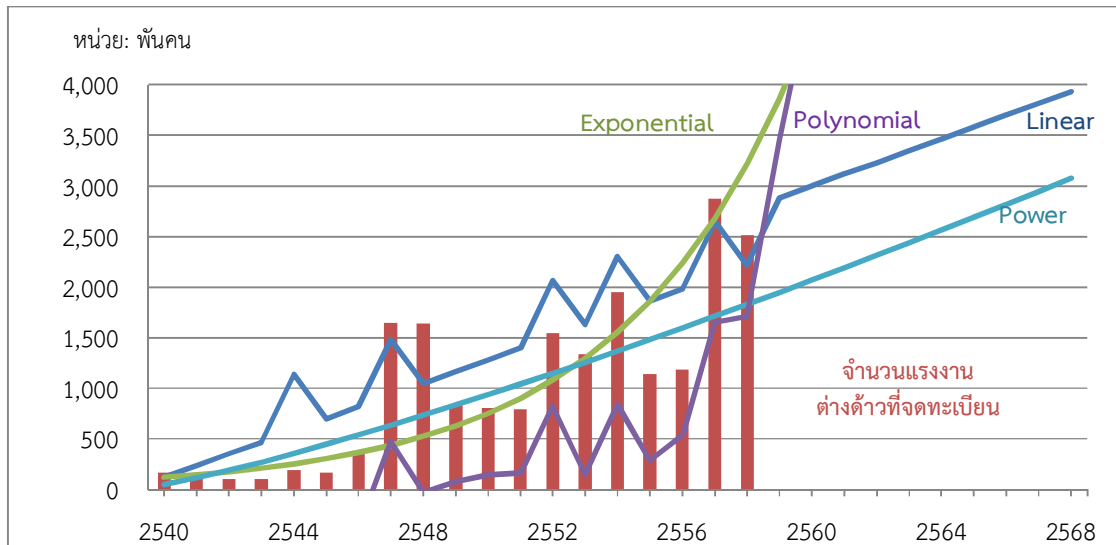
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.2 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว กรณีที่มีการเปิดจดทะเบียนทุก 3 ปี ตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.3 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว กรณีที่มีการเปิดจดทะเบียนทุกปี ตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ค.2 แบบจำลองประมาณการแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานฝีมือ (แรงงานระดับบน)

แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่ใช้ในการประมาณค่าแนวโน้มแรงงานต่างด้าวเป็นแบบจำลองเชิงเส้นเป็น 4 รูปแบบ เขียนเป็นสมการดังนี้

แบบจำลองที่ 1: Linear regression

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon \quad (1)$$

แบบจำลองที่ 2: Exponential regression

$$y = \beta_0 e^{(\beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon)} \quad (2)$$

$$\ln y = \ln \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 D + \varepsilon \quad (3)$$

แบบจำลองที่ 3: Power regression

$$y = \beta_0 x^{\beta_1} e^{\varepsilon} \quad (4)$$

$$\ln y = \ln \beta_0 + \beta_1 \ln x + \varepsilon \quad (5)$$

แบบจำลองที่ 4: Polynomial regression

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 x^2 + \beta_3 x^3 + \beta_4 x^4 + \beta_5 D + \varepsilon \quad (6)$$

แบบจำลองที่ 5: Logarithmic regression

$$y = \beta_0 + \beta_1 \ln(x) + \varepsilon \quad (7)$$

โดยที่ y คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวกุุ่มมีฝีมือที่จดทะเบียน (หน่วย: พันคน)

x คือ จำนวนปี โดยกำหนดให้ $x = 1$ คือ ปี 2552

ตารางที่ ค.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวกุุ่มแรงงานฝีมือระหว่างปี 2552 - 2557 จำแนกตามอุตสาหกรรม

หน่วย: คน

หมวดอุตสาหกรรม	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	820	854	907	928	990	958
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	1,771	1,723	1,731	2,033	2,343	2,316
การผลิต	30,481	31,104	32,298	36,060	42,979	42,578
การก่อสร้าง	3,379	3,153	3,491	4,462	4,771	5,058
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	15,472	15,494	16,422	18,935	22,501	23,341
โรงแรมและภัตตาคาร	5,988	6,378	7,304	8,196	10,138	10,406
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	5,334	5,918	5,916	6,692	7,996	8,299
ตัวกลางทางการเงิน	1,659	1,708	1,811	2,110	2,367	2,516
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	12,460	12,318	12,982	14,828	17,706	18,537
การศึกษา	15,628	16,665	17,922	20,216	25,214	25,164
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	1,244	1,491	1,696	1,973	2,419	2,634
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	4,561	5,121	5,485	6,032	7,106	7,256
รวมทั้งหมด	99,788	103,000	109,091	123,602	147,847	150,368

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรมการจัดหางาน

ตารางที่ ค.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนมาตรา 9 ประเภททั่วไประหว่างปี 2552 - 2557 จำแนกตามอุตสาหกรรม

หน่วย: คน

หมวดอุตสาหกรรม	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	495	492	499	517	546	585
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	1,224	1,263	1,327	1,415	1,529	1,668
การผลิต	11,836	12,757	13,749	14,818	15,971	17,213
การก่อสร้าง	2,944	3,325	3,705	4,086	4,466	4,846
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	12,286	13,047	13,855	14,713	15,624	16,592
โรงแรมและภัตตาคาร	5,267	6,213	7,159	8,104	9,050	9,996
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	4,420	4,917	5,414	5,910	6,407	6,904
ตัวกลางทางการเงิน	1,182	1,292	1,402	1,513	1,623	1,733
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	10,246	11,206	12,166	13,127	14,087	15,047
การศึกษา	15,073	16,780	18,680	20,796	23,152	25,774
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	1,159	1,437	1,716	1,995	2,273	2,552
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	4,079	4,821	5,255	5,563	5,802	5,997
รวมทั้งหมด	70,211	77,549	84,927	92,557	100,529	108,907

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรมการจัดหางาน

ตารางที่ ค.7 แบบจำลอง และ ค่า adjusted R^2 จากการประมาณค่าแรงงานต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป

หมวดอุตสาหกรรม	แบบจำลอง	R^2
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	$y = 5.2143x^2 - 18.443x + 507.8$	0.8539
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	$y = 12.56x^2 + 0.8452x + 1211$	0.8365
การผลิต	$y = 10982e^{0.0749x}$	0.8084
การก่อสร้าง	$y = 380.4x + 2563.9$	0.8821
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	$y = 11569e^{0.0601x}$	0.8722
โรงแรมและภัตตาคาร	$y = 945.91x + 4320.8$	0.958
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	$y = 496.63x + 3923.8$	0.9225
ตัวกลางทางการเงิน	$y = 110.14x + 1072$	0.9603
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	$y = 960.14x + 9286$	0.8892
การศึกษา	$y = 13539e^{0.1073x}$	0.9456
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	$y = 278.66x + 879.87$	0.9841
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	$y = 1070.3\ln(x) + 4079$	0.9526
รวมทั้งหมด	$y = 66075e^{0.0864x}$	0.9342

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ค.8 จำนวนแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนมาตรา 12 ส่งเสริมการลงทุน ระหว่างปี 2552 - 2557
จำแนกตามอุตสาหกรรม

หน่วย: คน

หมวดอุตสาหกรรม	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	333	362	384	400	413	425
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	432	462	492	522	552	582
การผลิต	19,375	19,135	19,770	21,282	23,671	26,936
การก่อสร้าง	137	121	124	146	187	246
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	1,933	2,899	3,866	4,832	5,798	6,765
โรงแรมและภัตตาคาร	387	420	453	486	519	552
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	772	881	991	1,100	1,209	1,319
ตัวกลางทางการเงิน	440	455	499	572	675	806
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	1,344	1,485	1,766	2,185	2,744	3,442
การศึกษา	72	64	60	60	63	70
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	37	44	51	58	65	72
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	371	364	453	641	925	1,307
รวมทั้งหมด	25,633	26,693	28,908	32,284	36,822	42,523

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรมการจัดหางาน

**ตารางที่ ค.9 แบบจำลอง และ ค่า adjusted R² จากการประมาณค่าแรงงานต่างด้าวมাত্রา 12
ส่งเสริมการลงทุน**

หมวดอุตสาหกรรม	แบบจำลอง	R ²
เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	$y = 73.631\ln(x) + 281.47$	0.8169
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	$y = 30.029x + 371.73$	0.8947
การผลิต	$y = 438.27x^2 - 2432.3x + 22487$	0.8357
การก่อสร้าง	$y = 9.369x^2 - 62.417x + 224.14$	0.8164
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ฯ	$y = 966.39x$	0.8183
โรงแรมและภัตตาคาร	$y = 33x + 321.33$	0.8495
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	$y = 109.36x + 553.29$	0.9137
ตัวกลางทางการเงิน	$y = 14.655x^2 - 58.631x + 498.71$	0.95
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	$y = 69.619x^2 - 206.95x + 1479.6$	0.9593
การศึกษา	$y = 1.8452x^2 - 17.012x + 98.571$	0.688
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	$y = 7x + 23.143$	0.875
บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	$y = 48.69x^2 - 250.95x + 678.14$	0.957
รวมทั้งหมด	$y = 21262e^{0.1129x}$	0.9497

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ค.3 การประมาณแนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าว (ไร้ฝีมือ)

ตารางที่ ค.10 จำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่จดทะเบียนกับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ปี 2540 - 2558

หน่วย: คน

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน
2540	88,811
2541	25,042
2542	9,793
2543	9,828
2544	118,555
2545	90,891
2546	302,973
2547	1,598,752
2548	1,544,781
2549	713,605
2550	682,861
2551	650,387
2552	1,439,518
2553	1,227,038
2554	1,850,009
2555	1,020,188
2556	1,049,181
2557	2,734,314
2558	2,366,346

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ค.11 ค่าสัมประสิทธิ์ และค่า adjusted R² จากการประมาณค่าจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

แบบจำลอง	Coefficient						Adj. R ²
	constant	x	x ²	x ³	x ⁴	Dummy	
1. Linear	-355.0987	112.6191***				574.4225**	0.7384
2. Exponential	25.7902***	0.2700***					0.6783
3. Power	8.5707***	1.8358***					0.6431
4. Polynomial	819.4619	-785.6569*	189.8259**	-14.9253**	0.3870**	686.8385***	0.8166

หมายเหตุ: *** P<=0.01, **p<=0.05, *p<=0.1

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ค.12 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ปี 2540 - 2568

หน่วย: พันคน

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน	Linear	Exponential	Power	Polynomial
2540	89	113	34	9	-610
2544	119	1,138	99	165	-120
2548	1,545	1,014	293	484	-37
2552	1,440	2,038	862	951	815
2556	1,049	1,915	2,538	1,556	494
2560		2,365	7,472	2,293	4,247
2564		2,815	21,998	3,158	16,947
2568		3,266	64,763	4,147	46,533

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

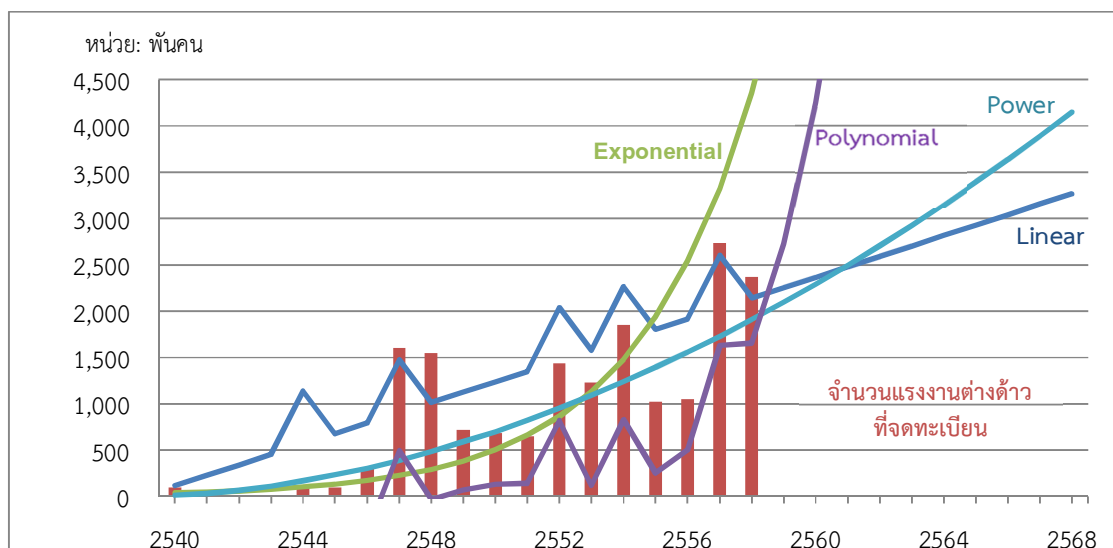
ตารางที่ ค.13 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เมื่อมีการเปิดจดทะเบียนแรงงาน 3 กรณี ปี 2559 - 2568

หน่วย: พันคน

ปี พ.ศ.	Linear regression			Polynomial regression		
	ไม่มีการเปิด	เปิดทุก 3 ปี	เปิดทุกปี	ไม่มีการเปิด	เปิดทุก 3 ปี	เปิดทุกปี
2559	2,252	2,252	2,827	2,728	2,728	3,415
2560	2,365	2,939	2,939	4,247	4,934	4,934
2561	2,478	2,478	3,052	6,313	6,313	7,000
2562	2,590	2,590	3,165	9,038	9,038	9,725
2563	2,703	3,277	3,277	12,539	13,226	13,226
2564	2,815	2,815	3,390	16,947	16,947	17,633
2565	2,928	2,928	3,503	22,398	22,398	23,085
2566	3,041	3,615	3,615	29,040	29,727	29,727
2567	3,153	3,153	3,728	37,030	37,030	37,717
2568	3,266	3,266	3,840	46,533	46,533	47,220

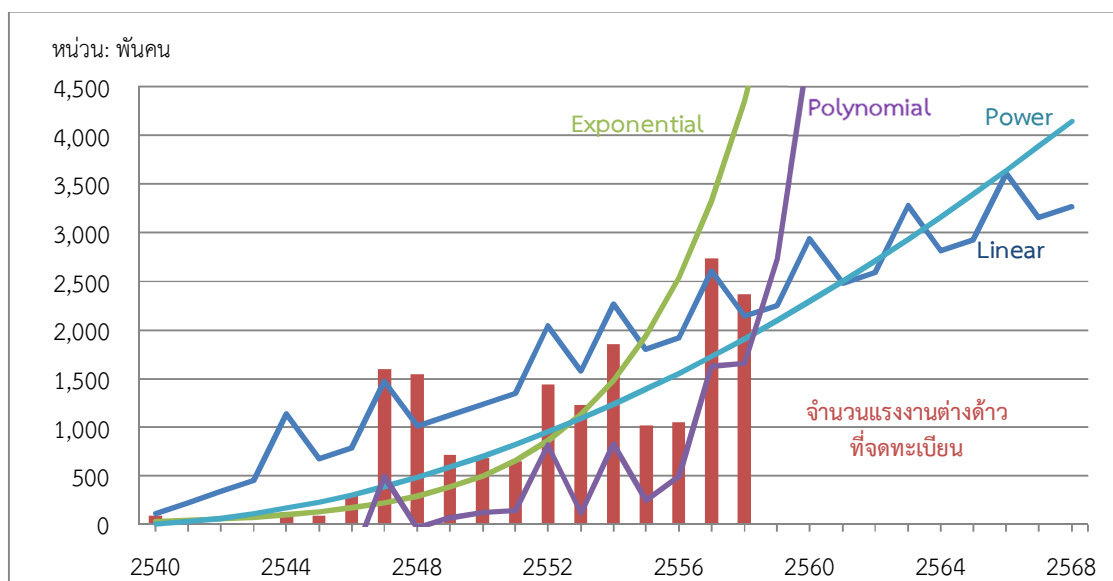
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.4 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ กรณีที่ไม่ได้มีการเปิดจดทะเบียน
ตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



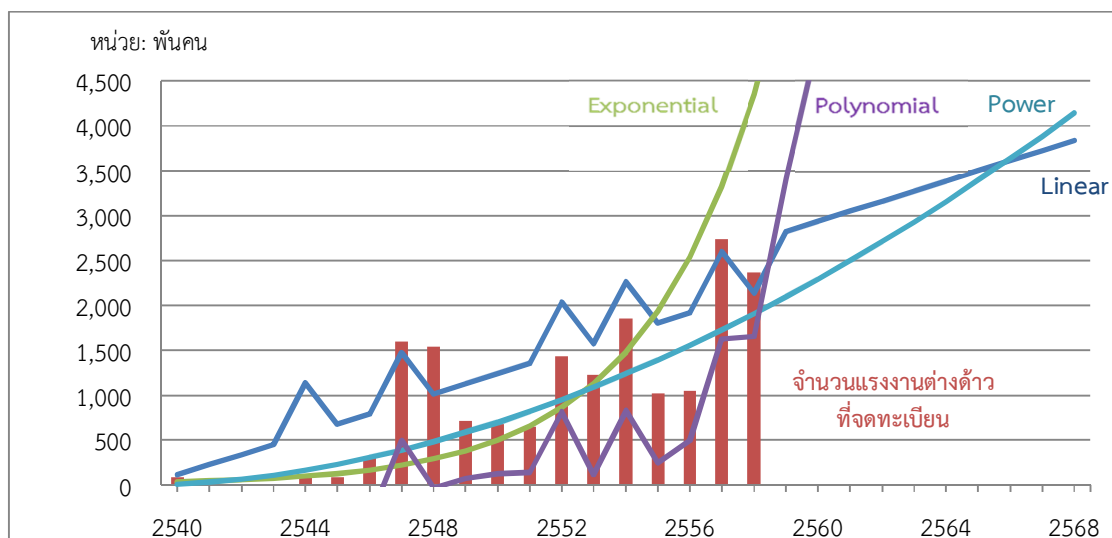
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.5 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ กรณีที่มีการเปิดจดทะเบียนทุก 3 ปี
ตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ค.6 แนวโน้มจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ กรณีที่มีการเปิดจดทะเบียนทุกปี
ตั้งแต่ ปี 2559 - 2568



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ค.4 ข้อมูลความต้องการแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการ

ตารางที่ ค.14 จำนวนและร้อยละของแรงงานที่ขาดแคลน และการแก้ปัญหาโดยใช้แรงงานต่างด้าว
จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	แรงงานที่ขาดแคลน (คน)	สถานประกอบการแก้ปัญหาการขาดแคลนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทน	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ
ทั่วราชอาณาจักร	181,827	82,433	45.34
ธุรกิจทางการค้าและการบริการ	91,619	35,950	39.24
การขายส่งและการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และจักรยานยนต์	13,335	2,761	20.71
การขายส่ง	17,509	7,912	45.19
การขายปลีก	17,957	7,453	41.51
ที่พักแรม การบริการอาหารและเครื่องดื่ม	17,009	8,356	49.13
ข้อมูลข่าวสาร คอมพิวเตอร์ และการสื่อสาร	4,001	538	13.45
กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์	2,404	343	14.27
กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	3,270	1,763	53.93
การให้เช่า บริการท่องเที่ยว และการบริการสนับสนุนอื่นๆ	13,457	5,524	41.05
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	528	277	52.48
กิจกรรมบริการอื่นๆ	2,150	1,022	47.52
อุตสาหกรรมการผลิต	77,284	41,646	53.89
การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ	16,661	9,404	56.44
การผลิตสิ่งทอ เสื้อผ้า และเครื่องแต่งกาย	15,221	9,084	59.68
การผลิตเครื่องหนัง และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง	1,821	430	23.63
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อก (ยกเว้นเฟอร์นิเจอร์)	911	332	36.48
การผลิตสิ่งของจากฟางและวัสดุถักสานอื่นๆ			
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	1,132	761	67.27

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	แรงงานที่ขาดแคลน (คน)	สถานประกอบการแก้ปัญหาการขาดแคลนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวมทดแทน	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ
การพิมพ์และการผลิตซ้ำสื่อบันทึกข้อมูล	2,169	1,560	71.92
การผลิตถ่านโค้กและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม	95	77	80.99
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	3,009	2,290	76.09
การผลิตเภสัชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ที่ใช้รักษาโรค และผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ที่ใช้รักษาโรค	657	195	29.68
การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	2,922	1,872	64.07
การผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่ทำจากแร่โลหะ	3,980	2,166	54.42
การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะประดิษฐ์ (ยกเว้นเครื่องจักรและอุปกรณ์)	11,368	6,454	56.77
การผลิตผลิตภัณฑ์คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์ที่ใช้ในทางทัศนศาสตร์	1,310	436	33.31
การผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า	1,616	945	58.48
การผลิตเครื่องจักรและเครื่องมือ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	1,022	242	23.68
การผลิตยานยนต์ รถพ่วง รถกึ่งพ่วง การผลิตอุปกรณ์ขนส่งอื่นๆ	4,987	1,097	21.99
การผลิตเฟอร์นิเจอร์	5,154	3,376	65.50
การผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ	2,623	767	29.25
การซ่อมและการติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์	491	98	19.91
การจัดการและการบำบัดน้ำเสีย ของเสียและสิ่งปฏิกูล	136	60	44.47
การก่อสร้าง	9,510	3,439	36.17
การขนส่งทางบก สถานที่เก็บสินค้า	2,500	992	39.67
กิจกรรมด้านโรงพยาบาลเอกชน	915	406	44.37

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2556, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ค.5 วิธีการประมาณค่าผลกระทบจากแรงงานต่างด้าว

การวิเคราะห์ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวใช้วิธีการคำนวณค่าส่วนเกินจากแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ตามแบบของ Borjas (2013) ซึ่งหาได้จากสูตรข้างล่างนี้

$$\frac{\text{Immigration Surplus}}{\text{GDP}} = -\frac{1}{2}sep^2$$

โดยที่ s คือ สัดส่วนของมูลค่าแรงงานต่อ GDP (Labor's share of income)

e คือ ค่าความยืดหยุ่นของค่าจ้างต่อกำลังแรงงาน (Factor price elasticity)

p คือ สัดส่วนของแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดในตลาดแรงงาน (Immigrant share)

ขณะที่การพิจารณาผลกระทบต่อแรงงานไทยสามารถคำนวณโดยปรับปรุงจากสูตรข้างต้นได้ดังนี้

$$\frac{\text{Change in Native Labor Earnings}}{\text{GDP}} = sep(1 - p)$$

ส่วนผลกระทบต่อรายได้ของหน่วยธุรกิจนั้นสามารถหาได้จาก

$$\frac{\text{Change in Income of Firms}}{GDP} = -sep \left(1 - \frac{p}{2}\right)$$

การประมาณค่าตัวแปร s , e , p

$$s = \frac{W_{12month} \times L}{PCI \times GDP} = \frac{RW_{12month} \times L}{GDP}$$

$$e = \frac{\Delta RW}{\Delta L} \times \frac{L}{M} = \frac{\partial \ln RW}{\partial \ln L}$$

$$p = \frac{M}{L}$$

โดย W คือ อัตราค่าจ้าง (บาทต่อวัน)

PCI คือ ดัชนีราคาผู้บริโภค (ร้อยละ)

GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ล้านบาทต่อปี)

RW คือ อัตราค่าจ้างที่แท้จริง (บาทต่อวัน), $RW = \frac{W}{PCI} \times 100$

L คือ จำนวนแรงงานทั้งหมดในตลาด (คน)

M คือ จำนวนแรงงานต่างด้าว (คน)

ตารางที่ ค.15 ผลผลิตทั้งหมดรวมภายในประเทศไตรมาสที่ 3 ระหว่างปี 2549 - 2557

หน่วย: ล้านบาท

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	989,089	1,043,868	1,075,757	1,045,615	1,114,342	1,155,750	1,191,575	1,224,258	1,231,230
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	60,680	59,808	63,148	63,208	59,976	60,636	67,574	68,200	69,461
การประมง	12,621	12,306	12,835	13,205	13,010	12,718	11,899	11,016	11,003
การผลิตอุตสาหกรรม	389,365	415,553	438,307	407,348	454,683	468,984	463,740	461,635	458,276
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ ส่วนบุคคลและของใช้ใน ครัวเรือน	134,622	144,471	145,359	143,808	147,509	151,996	158,092	162,184	163,163
โรงแรมและภัตตาคาร	38,014	39,094	39,212	38,304	42,187	46,497	49,735	57,243	54,613
ลูกจ้างในครัวเรือน ส่วนบุคคล	907	937	955	968	931	941	984	958	969
ก่อสร้าง	29,203	29,635	27,525	28,237	29,703	28,099	30,853	30,174	29,360

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ค.16 ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ปี 2549 - 2557

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป*	115.32	117.83	124.31	123.25	127.25	132.10	136.09	139.06	141.69

หมายเหตุ: *ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปใช้ปี 2540 เป็นปีฐาน

ที่มา: กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ค.17 จำนวนแรงงานที่ทำงานในฐานะลูกจ้างเอกชนทั้งหมด ระหว่างปี 2549 - 2557

หน่วย: คน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	14,137,255	14,017,437	13,817,087	12,978,232	12,807,532	12,854,129	12,944,653	12,370,553	13,886,768
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	3,332,443	15,133,702	15,679,676	15,512,043	15,418,952	15,703,476	16,307,917	16,028,556	13,172,893
การประมง	454,922	412,301	426,484	459,993	340,794	428,210	367,883	373,995	357,205
การผลิตอุตสาหกรรม	5,419,433	5,421,128	5,072,492	5,141,191	4,988,819	5,154,249	5,173,555	5,348,570	6,230,554
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซม ยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	5,606,326	5,567,533	5,686,901	5,919,675	6,143,543	6,064,413	5,911,490	5,829,111	6,255,323
โรงแรมและภัตตาคาร	2,306,802	2,325,323	2,374,494	2,579,035	2,577,125	2,623,020	2,329,617	2,191,210	2,556,031
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	211,744	231,659	199,428	226,739	221,176	228,980	246,856	185,429	208,781
ก่อสร้าง	2,360,266	1,979,065	2,053,846	2,082,424	2,116,166	2,185,354	2,358,453	2,282,576	2,150,270

ที่มา: การสำรวจแรงงานนอกระบบและการสำรวจสถานะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ค.18 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในฐานะลูกจ้างเอกชน ระหว่างปี 2549 - 2557

หน่วย: คน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	170,192	160,123	202,322	195,040	271,923	261,351	333,597	368,541	765,157
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ลำสัตว์ และป่าไม้	20,735	25,916	43,090	45,673	61,049	49,271	33,947	44,295	68,612
การประมง	7,477	9,445	6,157	5,277	6,781	8,603	8,956	13,293	27,604
การผลิตอุตสาหกรรม	69,556	53,764	61,754	74,067	116,417	106,863	178,396	165,635	394,231
การขนส่ง การขายปลีก การซ่อมแซม ยานยนต์รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน	22,384	28,764	30,021	17,487	13,811	33,024	32,211	38,871	89,135
โรงแรมและภัตตาคาร	12,133	12,056	12,996	12,916	18,084	15,432	24,492	27,509	66,120
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	9,778	7,508	19,352	17,110	12,200	13,641	15,785	27,460	30,379
ก่อสร้าง	12,484	11,341	16,985	11,471	24,619	17,578	25,782	40,206	55,384

ที่มา: การสำรวจแรงงานนอกระบบและการสำรวจสถานะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ค.19 ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานที่ทำงานในฐานะลูกจ้างเอกชน ระหว่างปี 2549 - 2557

หน่วย: บาทต่อวัน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	170,192	160,123	202,322	195,040	271,923	261,351	333,597	368,541	765,157
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ลำสัตว์ และป่าไม้	20,735	25,916	43,090	45,673	61,049	49,271	33,947	44,295	68,612
การประมง	7,477	9,445	6,157	5,277	6,781	8,603	8,956	13,293	27,604
การผลิตอุตสาหกรรม	69,556	53,764	61,754	74,067	116,417	106,863	178,396	165,635	394,231
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซม ยานยนต์รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน	22,384	28,764	30,021	17,487	13,811	33,024	32,211	38,871	89,135
โรงแรมและภัตตาคาร	12,133	12,056	12,996	12,916	18,084	15,432	24,492	27,509	66,120
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	9,778	7,508	19,352	17,110	12,200	13,641	15,785	27,460	30,379
ก่อสร้าง	12,484	11,341	16,985	11,471	24,619	17,578	25,782	40,206	55,384

ที่มา: การสำรวจแรงงานนอกระบบและการสำรวจสภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ค.20 ค่าตัวแปรสำหรับการคำนวณผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

	ตัวแปร	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	Labor's share of income(s)	1.728	1.754	1.658	1.733	1.758	1.803	1.893	1.962	2.037
	Factor price elasticity (e)	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848	-0.848
	Immigrant share (p)	0.012	0.011	0.015	0.015	0.021	0.020	0.026	0.030	0.055
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	Labor's share of income(s)	7.622	8.889	9.433	8.937	10.374	11.483	10.276	11.258	9.069
	Factor price elasticity (e)	0.179	0.179	0.179	0.179	0.179	0.179	0.179	0.179	0.179
	Immigrant share (p)	0.002	0.002	0.003	0.003	0.004	0.003	0.002	0.003	0.005
การประมง	Labor's share of income(s)	2.075	1.974	1.634	1.698	1.607	2.253	2.068	2.468	2.427
	Factor price elasticity (e)	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952	-0.952
	Immigrant share (p)	0.016	0.023	0.014	0.011	0.020	0.020	0.024	0.036	0.077
การผลิตอุตสาหกรรม	Labor's share of income(s)	1.085	1.056	0.949	1.069	0.918	0.989	1.133	1.265	1.588
	Factor price elasticity (e)	1.294	1.294	1.294	1.294	1.294	1.294	1.294	1.294	1.294
	Immigrant share (p)	0.013	0.010	0.012	0.014	0.023	0.021	0.034	0.031	0.063
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ ส่วนบุคคลและของใช้ใน ครัวเรือน	Labor's share of income(s)	3.369	3.170	3.119	3.274	3.803	3.363	3.484	3.720	4.119
	Factor price elasticity (e)	1.655	1.655	1.655	1.655	1.655	1.655	1.655	1.655	1.655
	Immigrant share (p)	0.004	0.005	0.005	0.003	0.002	0.005	0.005	0.007	0.014

ตารางที่ ค.20 (ต่อ)

	ตัวแปร	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
โรงแรมและภัตตาคาร	Labor's share of income(s)	4.466	3.981	4.092	4.660	4.231	4.246	3.793	3.348	4.616
	Factor price elasticity (e)	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176	-0.176
	Immigrant share (p)	0.005	0.005	0.005	0.005	0.007	0.006	0.011	0.013	0.026
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	Labor's share of income(s)	11.812	13.234	9.814	10.712	11.890	12.921	15.258	11.698	16.669
	Factor price elasticity (e)	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220	-0.220
	Immigrant share (p)	0.046	0.032	0.097	0.075	0.055	0.060	0.064	0.148	0.146
ก่อสร้าง	Labor's share of income(s)	4.355	4.151	4.448	4.498	4.273	4.938	5.352	6.004	5.973
	Factor price elasticity (e)	0.391	0.391	0.391	0.391	0.391	0.391	0.391	0.391	0.391
	Immigrant share (p)	0.005	0.006	0.008	0.006	0.012	0.008	0.011	0.018	0.026

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ ค.21 ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำแนกตามภาคอุตสาหกรรม

	ผลกระทบต่อ GDP	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ภาพรวม	Change in labor earnings	-0.01743	-0.01680	-0.02028	-0.02175	-0.03099	-0.03045	-0.04030	-0.04810	-0.08992
	Change in firm's profits	0.01754	0.01690	0.02044	0.02192	0.03132	0.03077	0.04083	0.04884	0.09255
	Immigration surplus	0.00011	0.00010	0.00015	0.00017	0.00034	0.00032	0.00053	0.00074	0.00262
การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ และป่าไม้	Change in labor earnings	0.00212	0.00272	0.00463	0.00470	0.00732	0.00643	0.00382	0.00555	0.00841
	Change in firm's profits	-0.00212	-0.00272	-0.00463	-0.00470	-0.00734	-0.00644	-0.00382	-0.00556	-0.00843
	Immigration surplus	0.00000	0.00000	-0.00001	-0.00001	-0.00001	-0.00001	0.00000	-0.00001	-0.00002
การประมง	Change in labor earnings	-0.03193	-0.04207	-0.02213	-0.01833	-0.02983	-0.04222	-0.04676	-0.08056	-0.16476
	Change in firm's profits	0.03220	0.04256	0.02229	0.01844	0.03013	0.04266	0.04735	0.08204	0.17166
	Immigration surplus	0.00027	0.00049	0.00016	0.00011	0.00030	0.00043	0.00058	0.00148	0.00690
การผลิตอุตสาหกรรม	Change in labor earnings	0.01779	0.01341	0.01478	0.01965	0.02708	0.02598	0.04882	0.04913	0.12176
	Change in firm's profits	-0.01790	-0.01348	-0.01487	-0.01979	-0.02740	-0.02626	-0.04969	-0.04992	-0.12588
	Immigration surplus	-0.00007	-0.00009	-0.00014	-0.00032	-0.00028	-0.00087	-0.00079	-0.00411	0.00000
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ ส่วนบุคคลและของใช้ใน ครัวเรือน	Change in labor earnings	0.02217	0.02697	0.02711	0.01596	0.01412	0.03015	0.03125	0.04078	0.09576
	Change in firm's profits	-0.02222	-0.02704	-0.02718	-0.01599	-0.01413	-0.03023	-0.03133	-0.04091	-0.09645
	Immigration surplus	-0.00004	-0.00007	-0.00007	-0.00002	-0.00002	-0.00008	-0.00009	-0.00014	-0.00069
โรงแรมและภัตตาคาร	Change in labor earnings	-0.00411	-0.00361	-0.00392	-0.00409	-0.00519	-0.00437	-0.00694	-0.00730	-0.02047
	Change in firm's profits	0.00412	0.00362	0.00393	0.00410	0.00521	0.00438	0.00698	0.00735	0.02074
	Immigration surplus	0.00001	0.00001	0.00001	0.00001	0.00002	0.00001	0.00004	0.00005	0.00027

ตารางที่ ค.21 (ต่อ)

	ผลกระทบต่อ GDP	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	Change in labor earnings	-0.11446	-0.09130	-0.18919	-0.16442	-0.13632	-0.15925	-0.20092	-0.32469	-0.45595
	Change in firm's profits	0.11723	0.09283	0.19935	0.17113	0.14030	0.16429	0.20779	0.35291	0.49477
	Immigration surplus	0.00277	0.00153	0.01017	0.00671	0.00398	0.00504	0.00686	0.02822	0.03882
ก่อสร้าง	Change in labor earnings	0.00896	0.00925	0.01426	0.00964	0.01921	0.01541	0.02263	0.04062	0.05860
	Change in firm's profits	-0.00898	-0.00927	-0.01432	-0.00966	-0.01932	-0.01547	-0.02275	-0.04099	-0.05938
	Immigration surplus	-0.00002	-0.00003	-0.00006	-0.00003	-0.00011	-0.00006	-0.00013	-0.00036	-0.00077

ที่มา: จากการคำนวณ